

Virve Jokiranta, Milla Peltonen, Antti Rissanen, Susanne
Rosenqvist, Samuli Voltti, Laura Käsmä, Julia Luoma,
Sonja Falk, Julia Kuokkanen

Lapsilähtöinen budjetointi

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2020:23

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-924-0

Lapsilähtöinen budjetointi

Nordic Healthcare Group (Virve Jokiranta, Milla Peltonen, Antti Rissanen, Susanne Rosenqvist, Samuli Voltti), Kuntamaisema (Laura Käsmä, Julia Luoma) ja Lastensuojelun Keskusliitto (Sonja Falk, Julia Kuokkanen)

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-924-0

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		6.5.2020
Tekijät	Virve Jokiranta, Milla Peltonen, Antti Rissanen, Susanne Rosenqvist, Samuli Voltti, Laura Käsmä, Julia Luoma, Sonja Falk, Julia Kuokkanen		
Julkaisun nimi	Lapsilähtöinen budjetointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23		
ISBN PDF	978-952-287-924-0	ISSN PDF	2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0		
Sivumäärä	122	Kieli	suomi
Asiasanat	lapsibudjetointi, väestölähtöinen budjetointi, lasten oikeudet, tutkimus, tutkimustoiminta		
Tiivistelmä <p>Tässä selvityksessä analysoitiin valtion vuoden 2020 budjetti sekä kolmen pilottikunnan vuoden 2018 tuloslaskelmat lapsibudjetoinnin menetelmin. Analyysillä vastattiin kysymykseen siitä, mikä osuus valtionhallinnon ja pilottikuntien määrärahoista kohdistuu lapsiin ja lapsiperheisiin. Selvityksessä rakennettiin lapsibudjetoinnin viitekehys edesauttamaan lapsibudjetoinnin käyttöönottoa osana valtiontalouden budjettiprosessia sekä kuntien talousjohtamista. Lisäksi selvityksessä tuotettiin kuntien ja kuntayhtymien käyttöön malli lapsibudjetoinnin verkkotyökalusta.</p> <p>Lapsibudjetointi tuottaa tietoa siitä, mikä osuus julkisista varoista käytetään lapsiin, ovatko nämä resurssit linjassa suhteessa lasten hyvinvoinnille asetettuihin tavoitteisiin ja mitkä ovat kohdistettujen resurssien ja niiden jakoperiaatteiden vaikutukset lasten hyvinvointiin ja oikeuksiin. Lapsibudjetointi on ennen kaikkea palveluiden järjestäjän tiedolla johtamisen väline, joka auttaa hahmottamaan julkisin varoin kustannettua palveluverkkoa ilman eri palvelukokonaisuuksien välisiä rajoja. Lapsibudjetoinnin avulla eri palveluille kohdistettuja kustannuksia voidaan tarkastella ja seurata läpinäkyvästi, mikä auttaa mahdollisimman kustannusvaikuttavia julkisia lasten ja perheiden palveluita.</p> <p>Lapsibudjetoinnin toteuttaminen vaatii ennen kaikkea kansallista ohjeistusta ja poliittista tahtoa. Tältä osin sen kytkeminen osaksi kansallista valmisteilla olevaa lapsistrategiaa olisi luontevaa.</p>			
Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli		6.5.2020
Författare	Virve Jokiranta, Milla Peltonen, Antti Rissanen, Susanne Rosenqvist, Samuli Valtti, Laura Käsmä, Julia Luoma, Sonja Falk, Julia Kuokkanen		
Publikationens titel	Barn inriktad budgetering		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:23		
ISBN PDF	978-952-287-924-0	ISSN PDF	2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0		
Sidantal	122	Språk	finska
Nyckelord	barnbudgetering, befolkningsbaserad budgetering, barns rättigheter, forskning, forskningsverksamhet		
Referat <p>I denna rapport analyserades statsbudgeten för 2020 och inkomstberäkningarna för 2018 i de tre pilotkommunerna. Analysen gjordes med hjälp av barnbudgeteringsmetoden. Analysen besvarade frågan om hur stor del av den statliga förvaltningens -och pilotkommunernas budget tilldelas barn och familjer med barn. För att underlätta införandet av barnbudgetering som en del av statsbudgetprocessen och kommunernas ekonomiska förvaltning, utvecklades ett ramverk för barnbudgetering i samband med undersökningen. Dessutom utvecklades en modell för ett online-verktyg för barnbudgetering som kan användas av kommuner.</p> <p>Barnbudgetering ger information om hur mycket av offentliga medel som spenderas till barn och om dessa resurser är i linje med barnens välbefinnande. Den ger även information om hur effektivt och rättvist resurserna inrikts och fördelas i frågan om barnens välbefinnande och rättigheter. Barnbudgetering är framför allt ett verktyg för kunskapsbaserad ledning. Den hjälper den offentliga tjänsteproducenter med hantering av information om de offentliga servicenätverken utan att måste stöta på informations begränsningar mellan olika serviceenheter. Genom barnbudgetering övervakas kostnaderna för olika tjänster genomskinligt, vilket hjälper att uppnå kostnadseffektiva offentliga tjänster för barn och familjer.</p> <p>Genomförandet av barnbudgetering kräver framförallt nationell vägledning och politisk vilja. I detta avseende vore det naturligt att integrera barnbudgeteringen i den nationella barnstrategin, som är för tillfället under förberedelse.</p>			
Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt			
Förläggare	Statsrådets kansli		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office		6 May 2020
Authors	Virve Jokiranta, Milla Peltonen, Antti Rissanen, Susanne Rosenqvist, Samuli Valtti, Laura Käsmä, Julia Luoma, Sonja Falk, Julia Kuokkanen		
Title of publication	Child-focused budgeting		
Series and publication number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:23		
ISBN PDF	978-952-287-924-0	ISSN PDF	2342-6799
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0		
Pages	122	Language	Finnish
Keywords	child-friendly budget, population-based budgeting, children's rights, research, research activities		
<div>Abstract</div> <p>In this report the state year 2020 budget and the income calculations of the three pilot communities from year 2018 were analyzed using child budgeting methods. One of the main findings of this analyses is the knowledge about how much money the state administration and the pilot municipalities allocate to children and families with children from their budgets. Also, a framework for facilitating and implementing child budgeting as part of the state budget process and municipal financial management was developed. In addition, a model for child budgeting online tool was constructed.</p> <p>Child budgeting provides information on how much of public money is spent on children, whether these resources are in line with strategical goals for improving of the well-being of the children, as well as the impact of targeted resources and their distribution on children's well-being and rights. Above all, child budgeting is a tool for knowledge-based management that helps the public service provider to have a comprehension of a whole publicly funded service network without having to face the boundaries between different service entities. Child budgeting enables a possibility to view and monitor the costs of different services in a transparent way, helping to achieve as cost-efficient public services for children and families as possible.</p> <p>The implementation of child budgeting requires first and foremost, national guidance and political will. In this respect, it would be natural to integrate child budgeting into the National Strategy for Children, which is currently being developed.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokaytoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
1.1	Selvityksen tausta ja tavoitteet.....	10
1.2	Selvityksessä käytetyt aineistot ja menetelmät	12
2	Lapsibudjetointi osana lapsivaikutusten arviointia ja lasten oikeuksien toteutumista	14
3	Aikaisemmat selvitykset väestölähtöisestä budjetoinnista sekä lapsibudjetoinnista Suomessa	18
4	Lapsibudjetointi kansainvälisesti	25
4.1	Child-focused Public Expenditure Measurement (C-PEM) viitekehys lapsibudjetointiin.....	26
4.2	Wales – kansainvälinen esimerkki lapsibudjetoinnista	29
5	Lähtökohdat lapsibudjetoinnin käyttöönotolle valtionhallinnossa sekä paikallisesti	31
6	Lapsibudjetointi valtion talousarviossa	36
6.1	Valtionhallinnon nykyinen talousarvioprosessi	38
6.2	Aineisto ja menetelmät valtionhallinnon lapsibudjetointiin.....	40
6.3	Eriyiskysymyksenä kuntien valtionosuudet	42
6.4	Tulokset valtion budjettianalyysistä	46
6.5	Valitut indikaattorit ja mittarit valtion talousarvion lapsibudjetoinnille	50
6.6	Valtionhallinnon valmiudet lapsibudjetoinnin aloittamiseen.....	52
6.7	Tiekartta lapsibudjetoinnin käyttöönotolle valtionhallinnossa	58
6.8	Lapsibudjetointi osana tulevaisuuden kansallista budjettiprosessia.....	61

7	Lapsibudjetointi kunta- ja kuntayhtymissä	63
7.1	Aineisto ja menetelmät kuntien lapsibudjetoinnin mallintamiseen.....	63
7.2	Kuntien talous- ja tilinpäätösanalyysien muuntaminen väestölähtöiseen palveluluokitteluun.....	70
7.3	Tulokset pilottikuntien lapsibudjetoinnin mallinnuksesta	73
7.4	Valitut indikaattorit kunnan lapsibudjetoinnin arvioinnin tukena	78
7.5	Kuntien valmiudet lapsibudjetointiin	85
7.6	Lapsibudjetoinnin työkalu kunnille	88
7.7	Tiekartta lapsibudjetoinnin käyttöönotolle kunnissa	92
7.8	Lapsibudjetoinnin kehitysedellytykset maakunnissa, kuntayhtymissä ja kunnissa	97
8	Yhteenveto	100
9	Johtopäätökset ja suositukset	104
	Käsitteet.....	110
	Liitteet	112
	Lähteet	118

LUKIJALLE

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.tietokayttoon.fi). Selvitys on osa Hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden painopistealuetta, jossa yhtenä osa-alueena oli selvittää lapsibudjetoinnin mahdollisuuksia osana julkishallinnon päätöksentekoa. Selvitys toteutettiin 03/2019 - 03/2020 välisenä ajanjaksona.

Selvityksen toteuttivat yhteistyössä Nordic Healthcare Group, Kuntamaisema (osa Nordic Healthcare Groupia) sekä Lastensuojelun Keskusliitto. Hankkeen aikana haastateltiin ja tavattiin lukuisia asiantuntijoita. Kiitos heille arvokkaista näkemyksistä ja tuesta hankkeen toteuttamiseksi.

Selvityksen työtä tuki vapaaehtoinen asiantuntijaraati, joka osallistui työpajoihin sekä selvityksen väli- ja lopputuotteiden kommentointiin. Erityiskiitos asiantuntijaraadin jäsenille sisältöä ja menetelmiä koskevista näkemyksistä ja innoittavasta keskustelusta asian äärellä: pääekonomisti Jussi Ahokas, Soste Ry; erityisasiantuntija Ira Custódio, Lastensuojelun Keskusliitto; Lape-muutosagentti Suvi Helanen, Pohjois-Pohjanmaan liitto; väitöskirjatutkija Kati Honkanen, Itä-Suomen yliopisto; johtava asiantuntija Esa Iivonen, Mannerheimin lastensuojeluliitto; kehittämis- ja laatuasiantuntija Suvi Nuutinen, Oulu; hyvinvointijohtaja Pirjo Hepo-Oja, Heinola; strategiajohtaja Markku Rimpelä, Hämeenlinna.

Hankeaikana selvityksen menetelmiä ja alustavia tuloksia esiteltiin neljässä maakunnallisessa LAPE-Akatemiassa sekä Valtiovarainministeriön, Mannerheimin lastensuojeluliiton ja Lapsiasiavaltuutetun toimiston yhteisessä lapsen oikeuksien ajankohtaispäivässä ja kutsuvierastilaisuudessa Lastensuojelun Keskusliitolla. Selvitys herätti keskustelua ja kiinnostusta – toivottavasti selvityksen julkaisun myötä kiinnostus muuttuu toiminnaksi lapsibudjetoinnin edistämiseksi kansallisesti ja paikallisesti.

Maaliskuu 2020

1 Johdanto

Julkisia hyvinvointipalveluja on perinteisesti johdettu ja ohjattu sektorilähtöisesti. Resurssien käytön näkökulmasta tämä on tarkoittanut sitä, että eri toimialojen, kuten sosiaali-, terveys- tai sivistyspalvelujen, kustannuksia seurataan omina kokonaisuuksinaan ilman tarkempaa tietoa siitä, miten eri palvelut ja niiden kustannukset jakautuvat väestössä. Tässä selvityksessä vastataan tähän tietotarpeeseen lasten näkökulmasta. Selvityksessä kuvataan, mikä osuus valtionhallinnon määrärahoista ja pilottikuntien (Kemi, Raahe, Ikaalinen) käyttömenoista kohdistuu lapsiin ja lapsiperheisiin sekä rakennetaan välineet tällaiseen tarkasteluun. Lähestymistapaa, jossa lapsiin eli alle 18-vuotiaisiin henkilöihin kohdistuvia julkisia määrärahoja jäljitetään ja seurataan poikkihallinnollisesti sekä arvioidaan talousarviopäätösten lapsivaikutuksia, kutsutaan lapsibudjetoinniksi (Lapsiasiavaltuutettu 2014). Lapsibudjetointi vastaa kysymyksiin siitä, mikä osuus julkisista varoista käytetään lapsiin, ovatko nämä resurssit linjassa suhteessa lasten hyvinvoinnille asetettuihin tavoitteisiin ja mitkä ovat kohdistettujen resurssien ja niiden jakoperiaatteiden vaikutukset lasten hyvinvointiin ja oikeuksiin.

Laajemmasta yhteiskunnallisesta näkökulmasta katsottuna, lapsibudjetointi on yksi tapa vastata julkistalouden ikuiseen haasteeseen siitä, miten käytettävissä olevat rajalliset resurssit voidaan käyttää tehokkaasti ja samalla tuottaen ihmisille (tässä tapauksessa lapsille) mahdollisimman paljon hyvinvointia. Tällöin tarvitaan tietoa siitä, millaisiin palveluihin ja etuuksiin määrärahat kohdentuvat, miten ne vaikuttavat eri kohderyhmiin ja miten palvelu- ja etuusjärjestelmät toimivat kokonaisuutena. Lasten ja lapsiperheiden palvelut ja etuudet (ja samalla heidän perusoikeuksien täyttäminen) vaativat paljon julkisia voimavaroja muun muassa varhaiskasvatukseen, koulutukseen, lapsiperheiden sosiaaliturvaan, lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä lasten ja nuorten vapaa-ajan palveluihin. Onkin perusteltua sanoa, että lasten hyvinvointi ja kehitys ovat huomattavasti muita väestöryhmiä enemmän riippuvaisia julkisrahoitteisista palveluista (MLL 2018).

YK:n lapsen oikeuksien sopimus, joka on ollut Suomessa lainsäätövoimassa vuodesta 1991, velvoittaa valtioita toteuttamaan lasten (alle 18-vuotiaiden henkilöiden) taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet mahdollisimman täysimääräisesti. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin (nro 19) mukaan sopimusvaltioiden tulee ottaa kaikki lasten oikeudet huomioon talousarvioprosessiensa kaikissa vaiheissa ja kaikissa hallintojärjestelmissään kansallisesti ja paikallisesti, tarkoittaen käytännössä lapsibudjetointia (YK 2016). YK:n lapsen oikeuksien komitea onkin vuonna 2011 suositellut Suomelle lapsibudjetoinnin käyttöönottoa valtionhallinnossa (Ulkoministeriö 2011). Kansallisesti Lapsiasiainneuvottelukunnan lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä on suositellut lapsibudjetoinnin käyttöönottoa niin valtionhallinnossa kuin kunnissa (Lapsiasiavaltuutettu 2014).

Tässä selvityksessä sekä valtion budjettia että kuntien tuloslaskelmia on analysoitu lapsibudjetoinnin näkökulmasta. Kummankin hallinnon tasolle on hahmoteltu viitekehys lapsibudjetoinnin toteuttamiseen sekä analysoitu viitekehysten avulla saatuja lapsibudjetoinnin tuloksia, kuten mikä osuus valtion ja pilottikuntien budjeteista voidaan kohdistaa lapsille. Lisäksi kuntien lapsibudjetoinnin tueksi on selvityksessä rakennettu PowerBI-ympäristössä toimiva lapsibudjetoinnin verkkotyökalu. Selvityksessä on myös kartoitettu kotimaisia ja kansainvälisiä lapsibudjetoinnin esimerkkejä. Näiden keskeisenä havaintona on se, että vaikka lapsibudjetointi on käytännössä edellytys YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kokonaisvaltaiselle toteuttamiselle, sitä ei juuri-kaan toteuteta Suomessa tai kansainvälisesti. Muutamia hyviä esimerkkejä kuitenkin löytyy, kuten Oulun kaupunki, joka on pitkään ollut kotimainen lapsibudjetoinnin edelläkävijä.

Lapsibudjetoinnin kehittäminen on juuri nyt tärkeää ja ajankohtaista. Pääministeri Marinin hallituksen suunnitteleman sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen sekä siihen liittyvän maakuntauudistuksen myötä kuntien palvelurakenteet ja järjestämisvastuut tulevat muuttumaan tulevien vuosien aikana. Kun lasten palveluiden järjestämisvastuu jakaantuu kunnan ja maakunnan välillä, on oltava olemassa poikkihallinnollisia välineitä, joilla rajallisia julkisia resursseja voidaan kohdentaa tehokkaasti ja tietoon perustuen. Resurssien kohdentamisen, palvelujärjestelmän ohjaamisen sekä integraation edistämisen näkökulmasta, kukin palveluiden järjestäjä tarvitsee yksityiskohtaista tietoa siitä, miten panostukset eri tarkoituksellisiin tavoitteisiin näkyvät näiden palveluiden käytössä ja tarpeessa pitkällä aikavälillä, sekä minkälaisia lapsivaikutuksia lapsiin kohdennetuilla määrärahoilla on aikaansaatu. Lapsibudjetointi on siten myös yksi osa laajempaan lapsivaikutusten arvioinnin toimintatapaa, jonka tavoitteena on vahvistaa lasten oikeuksien toteutumista heitä itseään koskevassa päätöksenteossa.

1.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Selvitys toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (03/2019–03/2020). Selvitykselle asetut tavoitteet olivat: 1) tehdä nykytila-analyysi lapsilähtöisen ja väestölähtöisen budjetoinnin toteutuksesta Suomessa ja kansainvälisesti, 2) tunnistaa kotimaisten ja kansainvälisten lapsibudjetoinnin mallien parhaita käytäntöjä ja muodostaa käsitys niiden soveltuvuudesta suomalaiseen julkishallinnon budjettiprosessiin, 3) rakentaa lapsibudjetoinnin viitekehys ja työvälineet sekä valtionhallintoon että alueilla (kunnat ja maakunnat) ja 4) luoda tiekartta viitekehysten ja työkalujen käyttöönotolle valtionhallinnossa ja alueilla.

Selvityksessä rakennetulla lapsibudjetoinnin viitekehyksellä pyritään edistämään poik-kihallinnollista taloussuunnittelua ja -seurantaa sekä ehkäisemään tietojen siiloutuminen ja eri hallinnonalojen välinen määrärahojen osaoptimointi. Tavoitteena on siis auttaa palveluiden järjestäjiä tuottamaan mahdollisimman kustannusvaikuttavaa lasten ja perheiden palvelukokonaisuuksia. Lapsibudjetoinnin toivotaan vakiintuvan tämän selvityksen myötävaikutuksella osaksi valtionhallinnon, kuntien sekä tulevien maakuntien hallintoa, jolloin se mahdollistaa hyvinvointipalvelujen ja etuuksien kustannusvaikuttavuustarkastelun, esimerkiksi analysoimalla eri vuosien välisiä trenditietoja palveluiden kustannuksista, käytöstä sekä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista. Kun tietoja on kerätty ja seurattu useampi vuosi, on mahdollista muodostaa kokonaiskuva siitä, miten palvelujärjestelmä on muuttunut ja miten kustannukset eri palvelukokonaisuuksissa ovat kehittyneet. Kun tähän tietoon yhdistetään tietoa niistä tuloksista tai kohderyhmissä tapahtuneista muutoksista, joita palveluilla on saatu aikaan, on mahdollista tehdä laaja-alaista kustannusvaikuttavuuden tarkastelua (Ahokas & Honkanen 2018).

Tämä selvitys sekä siinä rakennettu lapsibudjetoinnin verkkotyökalu on tarkoitettu erityisesti kuntien ja tulevien maakuntien eri toimialojen määrärahoista ja resursseista päättävälle henkilölle ja valtionhallinnon eri hallinnonalojen budjettisuunnittelun tueksi. Lisäksi selvitys tarjoaa kaikille asiasta kiinnostuneille tietoa lapsille kohdistettujen julkisten resurssien kohdentumisesta. Selvitystyötä on ohjannut valtioneuvoston kanslian nimeämä ohjausryhmä puheenjohtajanaan Maria-Kaisa Aula ja myöhemmin Saara Leppinen. Lisäksi työtä on tukenut vapaaehtoinen asiantuntijaraati.

Selvityksen rakenne on seuraava. Ensin lapsibudjetointi esitetään osana lapsivaikutusten arvioinnin ja lasten oikeuksien – teemoja. Tämän jälkeen esitellään keskeisimpiä aiempia selvityksiä ja kokemuksia väestö- ja lapsilähtöisestä budjetoinnista niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Kolmantena selvityksessä esitetään perusteet lapsibudjetoinnille sekä valtionhallinnossa että kunnissa, ja esitellään viitekehys kummallakin tasolla toteuttavaan lapsibudjetointiin. Kuntia koskevan kuvauksen yhteydessä esitellään myös selvityksessä rakennettu lapsibudjetoinnin työkalu kuntien ja maakuntien käyttöön. Lopuksi esitetään selvityksen keskeiset johtopäätökset lapsibudjetoinnista ja sillä saavutettavista tuloksista sekä annetaan suositukset lapsibudjetoinnin säännölliselle toteuttamiselle julkisissa budjettiprosesseissa.

1.2 Selvityksessä käytetyt aineistot ja menetelmät

Selvityksen primääriaineistona toimivat valtion hallinnossa 1) valtion vuoden 2020 budjetti (valtiovarainministeriö 2019a) ja kunnissa 2) kolmen pilottikunnan tilinpäätöstiedot. Kummastakin aineistosta analysoitiin se, mikä osuus julkisista määrärahoista kohdistuu lapsiin. Analyysi tehtiin käyttötalousmenojen mukaan. Käyttömenot jäljitettiin hallinnonaloittain (esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimi, sivistystoimi, muut palvelut) jonka jälkeen budjetin sekä tilinpäätöksen oheen luotiin lasten väestömomenttiin jaettu budjetti sekä tilinpäätös. Tällainen käyttömenojen luokittelu edellytti tietoa siitä, mitkä menot kohdistuvat suoraan ja välillisesti lasten ja lapsiperheiden käyttömiin palveluihin. Selvityksen kuntaosion metodologiaosuudessa on kuvattu menetelmät ja indikaattorit sille, miten lasten osuus arvioitiin välillisistä kustannuksista eli niissä palveluissa, joissa kunnilla ei ole suoraan tietoa siitä, miten palvelukäyttö jakaantuu väestöryhmittäin. Valtion ja kuntien tulot, kuten verot, ovat rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Valtionhallinnon lapsibudjetoinnissa lapsiin kohdistuvat määrärahat jaoteltiin kahteen kategoriaan **1) suoriin kuluihin ja 2) kollektiivisiin kuluihin**. Suora kulu on kyseessä, kun määräraha koskee etuutta tai palvelua, joka kohdistuu suoraan lapseen tai lapsen perheeseen. Suora kulu on myös kyseessä, kun määräraha kohdistuu lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien vahvistamiseen väestöryhmänä. Suoria kuluja ovat esimerkiksi lapsilisät tai oppivelvollisten perusopetuksen määrärahat. Kollektiivinen kulu on kyseessä silloin, kun lapset ovat suoraan osallisia palveluista tai hyödykkeistä, jotka ovat koko väestön tai laajemman väestöryhmän saatavilla. Esimerkkeinä kollektiivisista kuluista ovat kirjastoihin tai liikenneinfraan kohdistuvat määrärahat.

Kunnallinen lapsibudjetointi rakennettiin jakamalla lasten ja lapsiperheiden julkiset hyvinvointi- ja terveystoimet niiden tavoittelemien vaikutusten mukaisesti luokkiin: **1) ennalta ehkäiseviin ja universaaleihin, 2) tukeviin ja tilapäisiin ja 3) korjaaviin palveluihin**. Ehkäiseviin ja universaaleihin palveluihin kuuluvat esimerkiksi varhaiskasvatus, tukeviin ja tilapäisiin palveluihin terveyskeskuksen lääkäri- ja hoitajapalvelut ja korjaaviin lastensuojelun palvelut. Tätä luokittelua kutsutaan myöhemmin selvityksessä myös liikennevalomalliksi, jossa ennaltaehkäisevät ja universaalit palvelut ovat vihreitä, tukevat ja tilapäiset keltaisia ja korjaavat punaisia palveluita. Palveluita tarkastellaan myös siltä osin, miten ne kohdistuvat lapsille. **1) Suorilla palveluilla** tarkoitetaan suoraan lapsille kohdistettuja palveluita, kuten juuri varhaiskasvatusta tai perusopetusta, **2) välillisillä palveluilla** tarkoitetaan palveluita, jotka on tuotettu kaikille, mutta niistä voidaan palvelunkäyttötietojen pohjalta erotella lasten osuus, esimerkiksi lääkärin vastaanotot sekä **3) kollektiivisilla palveluilla tarkoitetaan sellaisia palveluita**, joita käyttävät kaikki kuntalaiset yksilöimättömästi, kuten joukkoliikennettä.

Kuntien budjettianalyysin tueksi muodostettiin myös indikaattorikokonaisuudet tuottamaan tietoa siitä, mitä tuloksia lapsiin kohdennetuilla euroilla on saatu aikaiseksi. Näitä indikaattoreita poimittiin valtakunnallisista palvelukäytön ja hyvinvoinnin tietopankeista, kuten THL:n Sotkanetistä sekä Tilastokeskuksen PXWeb-tietokannoista, koska ne tuottavat säännöllisin väliajoin tietoa kaikista Suomen kunnista. Indikaattorikokonaisuudet kuvaavat 1) lasten ja lapsiperheiden palveluiden käyttöä sekä 2) lasten ja lapsiperheiden hyvinvointia. Näiden indikaattorien tarkoituksena on ennen kaikkea herättää keskustelua siitä, mitä säännöllisesti kerättäviä tietoja olisi yhdessä kustannustietojen kanssa hyvä seurata, jotta kokonaiskuva lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistetuista resursseista ja niiden vaikutuksista olisi mahdollisimman kattava.

Budjetti- ja tilinpäätöstietojen sekä julkisten tilasto- ja indikaattoripankkien lisäksi selvityksen aineistona ovat keskeisten asiantuntijoiden haastattelut. Erityisesti valtionhallinnossa keskeisten ministeriöiden asiantuntijoiden haastatteluista saatiin apua valtion tason lapsibudjetoinnin mallintamiseen. Selvityksessä haastatellut asiantuntijat on nimetty liitteessä 5. Sekä valtionhallinnon että kuntien lapsibudjetoinnin aineistot ja menetelmät on kuvattu tarkemmin jäljempänä selvityksessä.

2 Lapsibudjetointi osana lapsivaikutusten arviointia ja lasten oikeuksien toteutumista

Lapsivaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan valtion- tai kuntahallinnossa tehtävien päätösten vaikutusten ennakkoarviointia siitä, miten valmistelussa oleva päätös mahdollisesti vaikuttaisi lasten elämään. Lapsivaikutusten arviointi on osa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia, jota puolestaan tehdään osana ihmisten hyvinvointia ja terveyttä koskevien päätösten valmisteluprosessia (ks. tarkemmin Nelimarkka & Kauppinen 2007; Alila 2011). Lapsivaikutusten arviointi tähtää lasten näkökulmasta parhaan mahdollisen päätösvaihtoehdon valintaan sekä mahdollisiin lapsiin kohdistuviin negatiivisiin vaikutuksiin varautumiseen.

Lapsivaikutusten arvioinnista on olemassa monia ohjeita ja kuvauksia (mm. Heinämäki & Kauppinen 2010; Alila 2011; Unicef 2015). Pääpiirteittäin lapsivaikutusten arvioinnin toteutus etenee vaiheittain seuraavasti: 1) kuvataan päätöksen taustat, tavoitteet ja vaihtoehtojen perustelut, 2) kerätään olennainen tieto päätöksestä ja sen vaikutuksista (mm. kuullaan myös päätöksen kohteena olevia lapsia), 3) analysoidaan ja vertaillaan eri skenaarioiden vaikutuksia lasten oikeuksien toteutumiseen, 4) tehdään yhteenveto ja annetaan tarvittaessa suositus siitä, miten päätöksen kanssa tulisi edetä (samassa tehty arviointi on hyvä julkaista kaikille nähtäväksi) ja 5) kun päätös on tehty, seurataan ja arvioidaan toteutuneita vaikutuksia. Lapsivaikutusten arviointiin ei ole olemassa yhtä valmista ratkaisua. Koska kyseessä on enemmän ajattelutavan muutos päätöksentekoprosessissa kuin konkreettinen uudistus, lapsivaikutusten arviointi on syytä juurruttaa systemaattisen askelin osaksi hyvää julkista hallintotapaa. Hyvä tapa tähän on esimerkiksi kirjata lapsivaikutusten arviointi osaksi kunnan tai maakunnan hyvinvointisuunnitelmaa ja aloittaa sen toteuttaminen yksittäisten päätösten kautta. Näin arviointi voidaan tehdä päättäjille askel askeleelta tutuksi ja vaiheittain laajentaa sitä yhä useampiin päätöksentekoprosesseihin.

Lapsivaikutusten arviointiin Suomessa velvoittaa muun muassa YK:n Lapsen oikeuksien sopimus, mutta siitä ei kuitenkaan ole omaa lainsäädäntöä (Alila 2011). Keskeiset lasten ja perheiden palveluita seuraavat toimijat, kuten THL, Mannerheimin lastensuojeluliitto ja Suomen Unicef, ovat kaikki antaneet omia (pääasiassa kunnille suunnattuja) ohjeistuksia lapsivaikutusten arviointiin. Lisäksi eduskunnan valtiovarainvaliokunta ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ovat kannanotoissaan (VaVL 6/2018 ja StVM 28/2018) velvoittaneet hallitusta edistämään lapsibudjetointia. Tästä huolimatta riittävää lapsivaikutusten arviointia ei juuri kunnissa tai valtionhallinnossa toteuteta (mm. Alila 2011; Slant & Rantala 2013; Custódio 2016; Ruuska ym. 2018; Rantala ym.

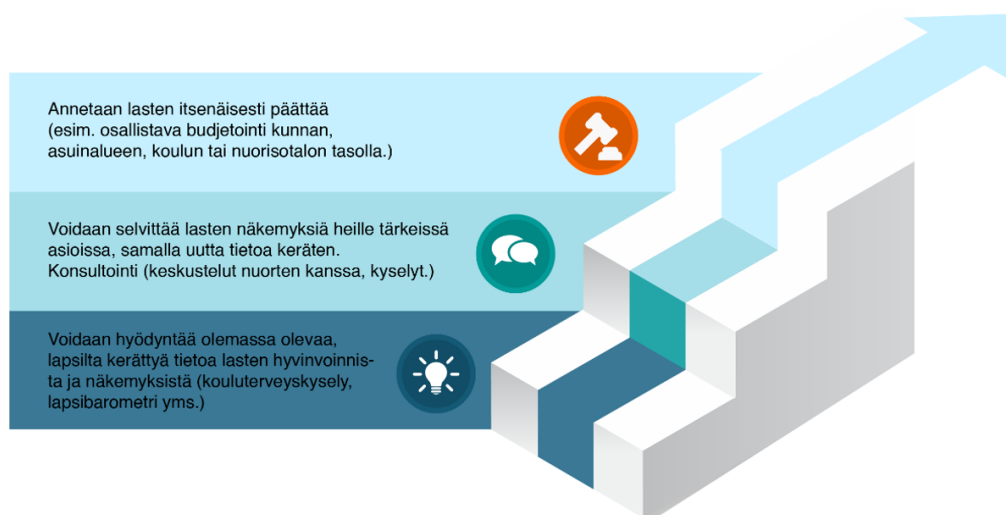
2019). Lapsi- ja perhepalvelujen -muutosohjelmakaudella (LAPE) 2015-2019 koulutettiin laaja-alaisesti kuntien viranhaltijoita ja päättäjiä lapsivaikutusten arvioinnin tavoitteista ja keinoista, joten keskeisten sidosryhmien ymmärryksen lapsivaikutusten arvioinneista voi katsoa lisääntyneen. Yksi syy lapsivaikutusten arviointien vähäiseen toteuttamiseen on nimenomaan tiedon puute siitä, miten lapsivaikutusten arviointi voidaan toteuttaa. Lapsibudjetointi on yksi konkreettinen väline vastaamaan tähän kysymykseen.

Päätöksentekijöiden näkökulmasta sekä lapsivaikutusten arviointi että lapsibudjetointi ovat tiedolla johtamisen välineitä. Niiden tuottaman tiedon tarkoituksena on tehdä päätöksentekoprosessi – aina päätöksen suunnittelusta sen vaikutusten seurantaan – läpinäkyväksi lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lapsivaikutusten arviointi on laaja käsite, jota tulisi soveltaa kaikessa julkisessa päätöksenteossa. Lapsibudjetoinnin voidaan katsoa olevan sen yksi osakokonaisuus, joka keskittyy talousarviopäätösten vaikutusten arviointiin. Lapsibudjetointia ei itsessään voi toteuttaa ilman tehtyjen talousarviopäätösten lapsivaikutusten arviointia. Ilman arviointia kyse on vain budjettianalyysistä. Käytännön tasolla lapsibudjetointi ja siinä tehtävä lapsivaikutusten arviointi toteutuu siten, että mikäli esimerkiksi kunnan suunnittelemilla talousarviopäätöksillä oletetaan olevan lapsivaikutuksia, tulisi ennen päätöstä selvittää, miten määrärahojen allokointi palvelukokonaisuuksien välillä oletetaan parhaan tiedon nojassa vaikuttavan lapsiin. Päätöksen jälkeen tulisi myös seurata arviointia sitä, mikä vaikutus määrärahojen allokoinnilla on ollut lasten hyvinvointiin ja terveyteen. Näin lapsivaikutusten arvioinnilla voidaan parhaimmillaan pienentää eriarvoisuutta eri lapsiryhmien välillä. Se auttaa myös ennakoimaan tulevia palvelutarpeita sekä välttämään hukkainvestointeja ja virhearviointeja lapsipolitiikassa.

Keskeinen osa lapsivaikutusten arviointia ja samalla myös kokonaisvaltaista lapsibudjetointia, on lasten itsensä kuuleminen heitä koskevissa päätöksissä. Lasten mielipiteiden huomioimisen normatiivinen tausta on myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa, jonka mukaan lapsilla on oikeus tulla, ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti, kuulluksi itseään koskevassa päätöksenteossa. Lisäksi sopimusvaltioiden tulisi säännöllisesti kuulla lasten näkemyksiä heihin vaikuttavista talousarviopäätöksistä sellaisten mekanismien välityksellä, jotka mahdollistavat lasten mielekkään osallistumisen kansallisesti ja paikallisesti. Myös Suomen perustuslain yhdenvertaisuutta käsittelevässä kohdassa (6 §) edellytetään, että lasten on saatava ilmaista näkemyksensä kaikissa itseään koskevissa asioissa.

Lasten osallistaminen päätöksentekoon on tärkeää, koska heidän ei ole useimmissa tapauksissa mahdollista vaikuttaa virallisten päätöksentekokanavien, kuten vaaleissa äänestämisen kautta. Kirjallisuudessa (Hart 1992; 2008) lasten osallisuutta on usein kuvattu porras- tai tikapuumalleilla (Kuva 1): alemmilla portailla lapsilla on vain vähän tai ei lainkaan mahdollisuuksia vaikuttaa, mutta mitä korkeammalle lapsi kiipeää, sitä

enemmän vaikuttamisen mahdollisuuksia hänellä on. Portaat siis kuvaavat, miten lapset voivat asteittain siirtyä tiedonsaantitasosta päätöksenteko- ja vaikuttamistasolle.



Kuva 1. Lasten osallisuuden portaat (Hart 1992; 2008)

Lasten osallistamisessa on myös olennaista tunnistaa, että lapsinäkökulman huomioiminen ja lasten näkemysten huomioiminen ovat eri asioita. Ensimmäinen voi olla pelkästään aikuisen tietoon ja ymmärrykseen perustuvaa, kun taas jälkimmäinen edellyttää lapsilta itseltään kerätyn tiedon hyödyntämistä. Tilanteesta riippuen lasten osallisuus voi talousarviopäätöksissä toteutua esimerkiksi hyödyntämällä olemassa olevaa, lapsilta kerättyä tietoa, selvittämällä lasten näkemyksiä heille tärkeissä asioissa, samalla uutta tietoa keräten tai antamalla lasten itsenäisesti päättää.

Aikaisempien kokemusten perusteella lapset ovat usein myös halukkaita osallistumaan päätöksentekoon. Esimerkiksi vuonna 2019 lapsen oikeuksien päivänä järjestetyssä Valtioneuvoston valtaus -tempauksessa Rahapaja-työpajaan osallistuneet nuoret toivoivat enemmän kasvokkaista ja vuorovaikutteista työskentelyä budjettia valmistelevien ja siitä päättävien ihmisten kanssa. Nuoret pitivät työskentelytavasta, jossa joukko nuoria keskusteli yhdessä valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön viranhaltijoiden kanssa itselleen tärkeistä asioista sekä siitä, miten nuorille tärkeät asiat voitaisiin huomioida talousarviossa paremmin.

Suomessa on myös erilaisia vakiintuneita lasten ja nuorten vaikuttamisen kanavia kansallisesti ja paikallisesti. Tällaisia kanavia ovat esimerkiksi lasten parlamentit ja nuorten parlamentti ja paikalliset nuorisovaltuustot. (OKM 2011). Lasten parlamentteja toimii muun muassa Tampereella, Turussa, Joensuussa ja Jyväskylässä. Parlamentti

on alakoululaisten lasten oma vaikuttamiskanava, jonka tavoitteena on saada alakouluikäisten lasten mielipiteet kuuluviin päätöksenteossa. Toimintaan pääsee mukaan usein koulujen oppilaskuntatoiminnan kautta, mutta parlamenttien toiminta on avointa kaikille lapsille. Esimerkiksi Tampereella nuorten parlamenttitoimintaan osallistuvat peruskoulun päättöluokkien oppilaat ja usein koulu on järjestänyt valmistautumisen parlamenttikerhoissa. Parlamenttikerhoissa tutustutaan ajankohtaisten aiheiden kautta yhteiskuntaan sekä siihen, miten nuoret voivat vaikuttaa ja osallistua. Lisäksi nuorisovaltuustoja on Suomessa lähes jokaisessa kunnassa. Nuorisovaltuusto on virallinen osa kaupungin organisaatiota ja keskittyy nuorten asioiden edistämiseen poliittisessa päätöksenteossa.

Tutkimukset kuitenkin kertovat, että näiden rakenteiden todelliset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon esimerkiksi kunnissa ovat jääneet vaatimattomiksi; kunnan päätöksentekijät eivät kuule näitä ryhmiä riittävän aktiivisesti, eikä ryhmillä toisaalta ole käytössään tehokkaita poliittisia keinoja saada ääntään enemmän kuuluviin (mm. Gretsche & Kiilakoski 2012). Vaikka vakiintuneita vaikuttamisen mahdollisuuksia on lapsille jossain määrin olemassa, niin keinoja, joilla lapset voisivat vaikuttaa heille kohdistettuihin määrärahoihin, on niukasti.

Muutamia esimerkkejä lasten ja nuorten mahdollisuuksista vaikuttaa itseään koskeviin määrärahoihin on kuitenkin olemassa. Yksi tällainen on Helsingin kaupungin OmaStadi-äänestysportaali, joka mahdollistaa kaikkien kuntalaisten osallistumisen kaupungin budjetin suunnitteluun. Esimerkiksi syksyllä 2019 OmaStadi-äänestyksessä kansalaiset pääsivät ideoimaan millaisiin asukkaiden viihtyvyyttä lisääviin palveluihin tähän tarkoitukseen kohdistetut 4,4 miljoonaa euroa olisi heidän mielestään hyvä käyttää. OmaStadi-äänestys sai myös nuoret äänestämään aktiivisesti, kun kaikkiaan 49 000 annetusta äänestä noin 9 000 annettiin perusopetuksen ja toisen asteen Wilma-tunnusten kautta. Toinen lapsia ja nuoria osallistava esimerkki on Helsingin kaupungin RuutiBudjetti. RuutiBudjetti on osallistavan budjetoinnin malli, jossa nuoret pääsevät vuosittain ideoimaan ja päättämään heille tarkoitettua vapaa-ajan toiminnasta ja palveluista. Nuoret ovat kehittäneet vuoden aikana yli kolmekymmentä projektia, joihin jaetaan 150 000 euroa Helsingin kaupungin nuorisopalvelujen vuoden 2020 budjetista.

Yleisesti lasten ja nuorten osallistumista päätöksentekoon voidaan tukea kohdistamalla siihen (kuten nuorisovaltuustoihin) enemmän resursseja, edistämällä sellaista lainsäädäntöä, joka huomioi lasten ja nuorten näkemykset sekä kouluttamalla lasten ja nuorten parissa toimivia henkilöitä tukemaan lasten ja nuorten osallisuutta eri päätöksentekokanavissa (Hipp & Palsanen 2014).

3 Aikaisemmat selvitykset väestölähtöisestä budjetoinnista sekä lapsibudjetoinnista Suomessa

Selvityksiä ilmiö- tai väestöpohjaista budjetoinnista (mukaan lukien lapsibudjetoinnista) on tehty Suomessa jonkin verran. Tässä luvussa esittelemme näiden tunnistettujen selvitysten keskeisimpiä tavoitteita, havaintoja ja johtopäätöksiä. Lisäksi luvussa esitellään kolme esimerkkiä suomalaisista kunnallisista lapsibudjetoinnin malleista.

Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö ITLA (Kankaanpää ym. 2016) julkaisi oppaan kuntien lapsibudjetointiin osana Lapset, nuoret ja perheet satavuotiaassa Suomessa (2013–2017) -ohjelmaa. Opas esittelee budjettianalyysin perusmallin sekä ehdottaa uutena välineenä kunnille vuosittaista budjettineuvottelujen iltakoulua, jossa paneuduttaisiin lasten ja nuorten hyvinvointiin ja sen edistämiseen. Iltakoulun valmistelisi hyvinvointiryhmä tai kunnan johtoryhmä ja keskusteluun osallistuisivat kunnan keskeiset virkamiehet ja päättäjät, ensisijaisesti kaikkien lautakuntien puheenjohtajat. Oppaan ehdotukset perustuvat *Sata investointia – lasten oikeuksien näkyminen kuntien budjetoinnissa* -hankkeen pilotointiin, joka toteutettiin vuosina 2014–2015 kolmessa kunnassa (Imatra, Hämeenlinna ja Utajärvi/Oulunkaari) Pelastakaa Lapset ry:n, Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen, ITLAn ja Kuntaliiton yhteishankkeena.

Toinen keskeinen puhtaasti lapsibudjetointia käsittelevä julkaisu on osana **Lapsi- ja perhepolitiikan uudistusohjelmaa** **Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa** (LAPE) julkaistu Jussi Ahokkaan ja Kati Honkasen (2018) opas kuntien ja maakuntien lapsilähtöiseen budjettianalyysiin. Opas esittelee portaittaisen mallin, jossa lapsibudjetoinnin perusinfrastruktuuria rakennetaan kokeilujen ja kevyiden ratkaisujen kautta osaksi talouden ja palveluiden ohjauksen järjestelmää. Lähtökohtana kehittämistyölle ovat kunnan tai maakunnan omat tarpeet ja tavoitteet, joiden pohjalta voidaan valita joko nopeampi ja kattavampi, elämänkaarimalliin tähtäävä prosessi tai rajatulla hallinnonalueella kehitettävä prosessi. Oppaan on ennen kaikkea tarkoitus tutustuttaa kuntia ja maakuntia lapsibudjetointiin kuin kertoa yksityiskohtaisesti sen toteuttamisesta.

Yllä kuvattujen lapsibudjetoinnin oppaiden lisäksi **Lapsiasianeuvottelukunnan lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä** (Lapsiasiavaltuutettu 2014) on ottanut kantaa lapsibudjetoinnin tiekartan luomiseksi. Työryhmä määrittelee lapsibudjetoinnin tavoitteeksi lapsiin kohdistuvien määrärahojen kohdentamisen oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi kunnissa sekä valtion-

hallinnossa tulisi kerätä lapsiin kohdistuvien määrärahojen ja palvelujen seurantatietoja, ja näin ollen arvioida lapsiin kohdistuvien määrärahojen vaikuttavuutta. Työryhmän esityksenä oli, että julkisen talouden talousarviot sekä tilinpäätökset järjestettäisiin uudelleen väestömomenteihin sekä kuntasektorilla että valtiontaloudessa. Työryhmä ei esitä kuntien talousarvioiden tilijaottelujen standardisointia, vaan lähtee oletuksesta, että jokaiselle kunnalle räätälöidään oma mallinsa. Toteutuksessa lähdetäisiin ensin liikkeelle pilottikuntien kanssa ja niiden kokemusten pohjalta lapsibudjetointia laajennettaisiin valtakunnalliseksi. Työryhmän kannanotossa nostetaan esiin myös lapsibudjetoinnin keskeisiä haasteita, kuten se, että nykyisen valtionosuusjärjestelmän vuoksi valtion menojen jakaminen väestömomenteille vaatii kuntatietoa ja että toimeentulotuen ja muiden tulonsiirtojen kohdentumisen arviointi vaatii nykyistä tarkempaa tietoa tulonsiirtoja vastaanottavista kotitalouksista. Lisäksi kuntien kirjavat budjettikäytännöt tuovat haastetta väestöbudjettianalyysille. Työryhmän vuonna 2014 valmistunut loppuraportti esitti, että lapsibudjetointi otettaisiin vaiheittain käyttöön vuosina 2015-2019, mutta tämä aikataulu ei ole toteutunut. Valtionhallinnossa työryhmä suositteli, että lapsibudjetointi aloitettaisiin kahden edellisen hallituskauden budjettien analyysillä ja kustannusvaikutusarviolla, jonka pohjalta kehitettäisiin uusi palvelurakenne lasten, nuorten ja perheiden palveluihin. Työryhmän ajatuksena oli, että lapsibudjetoinnista edettäisiin myös muiden väestöryhmien osuuksien budjetointiin sekä sisällytettäisiin analyysiin myös verotus.

Valtionhallinnossa väestölähtöiselle budjetoinnille on luotu pohjaa **Valtiovarainministeriön** (2015) työryhmän selvityksessä, jonka tavoitteena oli esittää, miten julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarvioesityksessä voitaisiin saada sekä lapsiperheitä että yksin asuvia vanhuksia koskevat asiat näkyville ja selkeämmin hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Työryhmä perusteli lapsiperheiden asioiden nostamista omaksi kokonaisuudekseen erityisesti lapsen oikeuksista nousevilla kansainvälisillä velvoitteilla, sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen tarkastelulla sekä ajatuksella sosiaalisesta investoimisesta. Selvityksessä mainitaan, että Suomessa lapsibudjetointiin kiinnitettiin huomiota jo vuonna 1995 hallituksen ”Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa” -selonteossa eduskunnalle”, jossa esitettiin tilastointijärjestelmien kehittämistä lapsikeskeisemmiksi sekä vuosittaisen sukupolvitaseen laatimista valtion talousarvion yhteyteen (Sosiaali- ja terveysministeriö 1995). Työryhmän mallissa väestölähtöinen budjetointi sisälsi 1) väestölähtöisen budjettianalyysin, jossa hahmotellaan väestöryhmään kohdistuvien määrärahojen kokonaisuus, 2) väestölähtöisen budjetoinnin, jossa väestöryhmän näkökulma otetaan poikkihallinnollisesti huomioon kehysten ja talousarvion valmistelussa ja 3) väestöryhmään kohdistuvien politiikkatavoitteiden toteutumisen arvioinnin, eli tavoitelähtöisen budjettianalyysin. Työryhmä esitti väestölähtöistä budjetointia joko siten, että koko väestö jaetaan politiikkatavoitteiden mukaisesti ryhmiin tai rajatumminkin siten, että huomio kiinnitetään ajankohtaisen yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta keskeisimpään tai keskeisiin väestöryhmiin.

Työryhmän ehdotuksessa (emt.) väestölähtöisessä budjetoinnissa voitaisiin edetä nykyisessä talousarviorakenteessa siten, että talousarvion yleisperusteluihin liitetään hallintoalueittain yhteenvedot ja ennakkovaikutusten arviointi siitä, miten talousarvio vaikuttaa eri väestöryhmiin, tässä erityisesti lapsiin, lapsiperheisiin ja yksin asuviin vanhuksiin. Vastaavat yhteenvedot liitettäisiin myös julkisen talouden suunnitelmaan. Lapsiperheitä sekä yksin asuvia vanhuksia koskevat yhteenvetotarkastelut sisällytettäisiin THL:n julkaisemaan *Perusturvan riittävyyden arviointiraporttiin* sekä Valtiovarainministeriön julkaisemaan *Peruspalvelujen tila -raporttiin*. Työryhmä esitti niin välitömien kuin välillisten vaikutusten arvioimista sekä palvelujen luokittelua niin kutsutun liikennevalomallin mukaisesti tarpeen vaativuuden mukaan: universaalipalvelut ja niihin sisältyvä ennaltaehkäisevä ja varhainen tuki ("vihreä valo"), tehostettu ja tilapäinen tuki ("keltainen valo") ja erityinen ja mahdollisesti pitkäkestoinen tuki ("punainen valo"). Tavoitteena oli koko julkisen talouden kattava väestölähtöinen budjetointi, johon sisältyisi valtion, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen menot. Työryhmän mukaan väestön osille kohdistettujen resurssien vaikuttavuutta voidaan arvioida, kun eri väestöryhmiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen suoritetaan yhtä aikaa näillä sektoreilla ja tiedot yhdistetään väestöryhmän hyvinvointikehitystä kuvaaviin tietoihin. Väestölähtöinen budjetointi vaatisi selvityksen mukaan myös tilastointijärjestelmien kehittämistä ja yhdenmukaistamista.

Tämän selvityksen kirjoittamisen hetkellä viimeisin väestölähtöistä budjetointia siivuava raportti on vuonna 2019 ilmestynyt **Valtionvarainministeriön** (2019) raportti ilmiöpohjaisesta budjetoinnista valtion talousarvioprosessissa. Raportti esittelee ilmiöpohjaiseen budjetointiin viisi mallia, joista ensimmäinen on yhdistettävissä neljään muuhun malliin ja loput neljä ovat keskenään vaihtoehtoisia. Mallit ovat 1) Ilmiötä koskevan tiedon kokoaminen ja ilmiön arviointi, 2) Poikkihallinnollinen ilmiöministeri, 3) Ilmiön lisärahoitus esimerkiksi kärkihankkeena, 4) Ilmiöön liittyvien määrärahojen kokoaminen yhteiskäyttömomentille ja 5) Ilmiöministeriö, -osasto tai muu ilmiöön perustuva hallinnollinen rakenne. Raportti suosittelee, että ilmiöpohjaiseen budjetointiin otettavat ilmiöt määriteltäisiin jo hallitusohjelmassa ja niitä olisi lukumäärältään korkeintaan kolme. Valittavien ilmiöiden kriteereinä olisivat yhdenmukaisuus hallituksen strategisten tavoitteiden kanssa, poikkihallinnollisuus, konkreettisuus sekä mahdollisuus vaikuttaa ilmiöön budjettipäätöksillä.

Väestölähtöistä budjetointia laajemman yhteiskunnallisen tarkastelun lapsiin ja perheisiin kohdistetuista resursseista tarjoaa **Jorma Sipilän ja Eva Österbackan** (2013) selvitys siitä, onko perheitä ja lapsia tukevia palveluja perusteltua tarkastella sosiaalisina investointeina, eli voidaanko korjaavien toimenpiteiden kuluista säästää panostamalla ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin. Kirjoittajien näkökulma on erityisesti lastensuojelun sijaishuollossa ja huostaanotoissa. Sipilän ja Österbackan johtopäätös on, että lähes poikkeuksetta lasten ja nuorten hyvinvoinnin etupainotteinen panostaminen

ja ongelmien ehkäiseminen on tuloksellista erityisesti silloin, kun lapsen kouluvalmiuksia tuetaan. Kirjoittajien mukaan lastensuojelun kehitys 2000-luvun Suomessa on esimerkki siitä, miten inhimilliselle kehitykselle tärkeiden julkisten peruspalvelujen laatua heikentämällä ei synny säästöjä, vaan myöhemmin konkretisoituvia lisäkuluja. Ennalta ehkäisevien palveluiden kustannusvaikuttavuudesta on myös saatu näyttöä **THL:n** tutkimuksessa (Klavus ym. 2019), jonka mukaan suuntaamalla taloudellisia voimavaroja ehkäisevään perhetyöhön sekä asiakassuhteen laatuun ja keston saadaan suhteellisen pienellä rahallisella panostuksella tuotettua vaikuttavaksi osoitettuja lapsiperhepalveluja. Tutkimus (emt.) osoitti, että monialaisen perhekeskuksen palveluilla on mahdollista vähentää korjaavien lapsiperhepalveluiden käyttöä.

Lapsibudjetoinnin esimerkkejä Suomessa: Suomessa lapsibudjetoinnin edelläkävijänä voidaan pitää Oulua, jossa mallia on toteutettu jo yli kymmenen vuotta. Lisäksi Hämeenlinnassa lapsibudjetointia toteutettiin osana palveluiden johtamisen elämäntaakkarimallia vuosina 2009-2017. Alla on kuvattu lyhyesti Oulun, Hämeenlinnan ja Heinolan lapsibudjetoinnit. Oulun lapsibudjetoinnin kuvauksen ovat kirjoittaneet Oulun kaupungin asiantuntijat. Heinolan ja Hämeenlinnan kuvaukset perustuvat kummankin kaupungin asiantuntijoiden haastatteluihin. Haastatellut asiantuntijat on mainittu liitteessä 4.

ELINA VÄLIKANGAS, SUVI NUUTINEN, SANNA SUISTIO, SIRKKA-LIISA OLLI, ARJA HEIKKINEN, RAUNI KOTILAINEN, ARTO WILLMAN JA JUHA AHO: OULUN LAPSIBUDJETOINNIN MALLIN KEHITYSKAARI

Oulussa tietojohdaminen on keskeistä kehittämistoimintaa, ja sitä on tehty tiiviisti vuodesta 2007 alkaen. Lähtökohtana on ollut yhteinen laadunhallinnan viitekehyksen käyttöönotto ohjaamaan hyvinvointipalveluiden toimintaa asukaslähtöisten palvelujen järjestämiseksi ja tuottamiseksi. Tiedon digitalisoinnin ja kattavat tietosisällöt mahdollistavat vuodesta 2004 alkaen rakennettu ja edelleen kehitetty johdon tietojärjestelmä (DW-tietovarasto, IBM cognos).

Oulussa poikkihallinnollisen toiminnan sekä kuntatalouden tarkasteluun on kehitetty organisaatioista riippumaton tarkastelumalli, joka sisältää elämänkaarinäkökulman ja niin sanotun palveluiden liikennevalomallin. Nämä toimivat myös Oulun lapsibudjetoiminnan pohjana. Oulun palvelukokonaisuusmallia voidaan hyödyntää sekä palvelujen järjestäjän että palvelutuotannon tarpeisiin, ja se on aktiivikäytössä muun muassa valtuustotason strategisten lapsipoliittisten tavoitteiden toteutumista arvioitaessa. Elämänkaaren mukaisten palvelukokonaisuuksien sisällön ja kustannusten määrittelyn sekä sen pohjalta toteutetun palveluiden käytön ja kysynnän seurannalla voidaan – valtuuston tahtotilan mukaisesti – kohdentaa kaupungin resursseja huomioiden väestön muuttuvat palvelutarpeet ja myös alueelliset erot. Kansallisesti kehitetty Sote-tietopakettimalli muistuttaa peruslogiikaltaan Oulun organisaatoriippumatonta palvelukokonaisuusmallia ja Oulu onkin ollut mukana myös tässä kansallisessa kehitystyössä.

Oulussa palvelukokonaisuusmallia rakennettiin sijoittamalla oman toiminnan kaikki kustannuspai-
kat palvelukokonaisuushierarkian alimmalle tasolle. Lähtökohtana oli tuottaa malli, joka säilyttäisi yleistettävyyden vertailussa mihin tahansa organisaatioon ja varmistaisi myös oman organisaation näkökulmasta historiatiedon ja sen vertailtavuuden säilymisen organisaatiomuutoksista huolimatta. Mallinnuksessa huomioitiin eri lakien ja asetusten vaatimukset. Monituottajuus huomioitiin siten, että tilikartan avulla erotettiin kustannuspaikoittain avustukset ja ostopalvelut. Tämä mahdollistaa oman toiminnan ja ostopalveluiden hankinnan strategisen suunnittelun.

Mallin mukaisesti palveluita ja kustannuksia voidaan tarkastella vertikaalisesti kuntalaisten saamina palvelujen kokonaisuuksina, joissa eri ammattiryhmät tekevät yhteistyötä poikkitoiminnallisesti ja hallinnon rajat ylittävästi. Raportoinnissa voidaan tarkastella asiakkaiden ikäryhmittelyn lisäksi palveluita kolmella eri liikennevalotasolla asiakkaan palvelutarpeen vaativuuden näkökulmasta (vihreä, keltainen, punainen). Määrittelytyö palveluiden sisällöistä suhteessa väreihin on tehty yhteistyössä sosiaali- ja terveystieteiden sekä sivistys- ja kulttuuripalveluiden toimijoiden kesken. Vihreä väri kuvaa ennaltaehkäisevää työtä ja varhaisen tuen palveluita. Keltainen väri kuvaa tilapäistä tai usein toistuvaa palvelua. Punainen on asiakkaan näkökulmasta raskasta, pääsääntöisesti ympärivuorokautista palvelua.

Suurin osa vihreästä, ennaltaehkäisevästä ja varhaisen tuen palveluista toteutuu sivistys- ja kulttuuripalveluissa. Sosiaali- ja terveystieteiden toiminnalla vastataan puolestaan keltaiseen, tilapäiseen palvelutarpeeseen sekä punaiseen eli vaativaan, ympärivuorokautiseen palvelutarpeeseen. Määrittelyjen mukaan somaattinen ja psykiatrinen erikoissairaanhoito jakautuu pääsääntöisesti siten, että polikliininen toiminta kuvataan keltaisella ja osastohoito punaisella värillä. Malli on tarkoitettu vastaamaan pitkän aikavälin strategisten muutosten seurantaan. Tästä syystä lyhyemmän aikavälin kuukausittaisessa ja kvartaalitasoisessa toiminnan ja talouden seurannassa tarvitaan tarkemman tason mittareita niin toiminnoittain, vastuualueittain kuin alueellisesti kuvaamaan muutoksia esimerkiksi palvelurakenteesta tai palvelujen käytössä.

Elämänkaaren mukaisen liikennevalomallin avulla saadaan strategisen tason (valtuustotaso) tietoa painopisteen siirtymisestä tavoitteen mukaisesti ennaltaehkäiseviin ja kevyempiin palveluihin. Mallin avulla voidaan luoda yhteinen käsitys kuntalaisten hyvinvointia kuvaavista, elämänkaaren mukaisista palvelukokonaisuuksista perustasolta erityistasolle ja saada välineitä asiakas/kuntalaislähtöiseen, poikkitoimijaiseen johtamiseen. Tulevaisuudessa tämän tyyppinen malli voisi hyvinkin palvella peruskunnan ja maakunnan yhteistä hyvinvointijohtamista. Jotta mallista muodostuisi kansallinen malli vaatisi se kuitenkin sitä, että jatkokehittäminen ja levittäminen annettaisiin selkeäksi tehtäväksi jollekin kansalliselle toimijalle.

Oulun toteuttamaa palveluluokittelua ovat hyödyntäneet myöhemmin omassa lapsibudjetoiminnan kehittämistyössään esimerkiksi Hämeenlinna ja Heinola.

Hämeenlinna: Hämeenlinna toteutti lapsibudjetointia pitkälti elämäntarkoituksen kautta, kun lasten ja nuorten palvelut olivat koottuina lasten ja nuorten lautakunnan alaisuuteen. Lautakunnan alainen budjetti oli käytännössä lapsibudjetti, sillä lautakunnan alaisuuteen kuuluivat muun muassa perusopetus ja koulutus, varhaiskasvatus, lasten ja nuorten kasvua tukevat palvelut (sisältäen neuvolat ja oppilasterveydenhuollon) sekä nuorisotyö. Elämäntarkoitusta noudatettiin Hämeenlinnassa vuodesta 2009 vuoteen 2017 saakka. Mallista luovuttiin kuitenkin sote-uudistukseen valmistautumisen vuoksi. Elämäntarkoituksen kytkeytyi myös tilaaja-tuottaja -malliin, mikä tarkoitti sekä sisäisten että ulkoisten tuottajien palvelutuotannon ohjausta hyödyntäen sopimusohjausta ja tiiviistä dialogia.

Elämäntarkoituksellissa tuottajien ohjauksen keskeinen elementti oli rajattu määrä sitovia, lasten, nuorten ja perheiden palveluita koskevia tavoitteita, joita seurattiin tiiviisti yhdessä tuottajien kanssa. Mallin ollessa käytössä Hämeenlinna kykeni esimerkiksi toteuttamaan ennakkoisia lisäpanostuksia lastensuojeluun, jotka käytännössä maksoivat itsensä takaisin. Keskeisenä oppina elämäntarkoituksellisen soveltamisesta Hämeenlinnassa on se, että kuntiin tarvitaan strategiselle tasolle sellaiset tavoitteet ja mittarit, jotka mahdollistavat dialogin tuottajien kanssa toimenpiteistä, joilla voidaan ehkäistä ongelmien kärjistymistä. Mittareiden tulisi olla toimintaa selkeästi ohjaavia ja mitattavia. Esimerkkinä mittarista voisi olla esimerkiksi koulupoissaolojen seuranta. Toinen oppi Hämeenlinnasta on ollut talouden ja toiminnan mittareiden esittäminen päättäjille säännöllisesti ja yhtenä tiiviinä kokonaisuutena.

Heinola: Heinolassa lapsibudjetointia pilotoitiin LAPE-kärkihankkeen osana v. 2018. Heinolan lapsibudjetoinnin taustalla oli toive tuoda päättäjille tietoa siitä, paljonko kunta kohdistaa voimavaroja lasten ja nuorten tukeen. Heinolassa keskityttiin toteutuksessa tarkan kustannuslaskennan sijaan palvelukartan läpikäyntiin ja määriteltiin kaikki lasten ja nuorten palvelut eri toimialoilta. Kustannuksia koottiin malliin manuaalisesti. Heinolassa lähdettiin liikkeelle Oulun mallin pohjalta, ja palvelukartan määrittelyyn otettiin ulottuvuudeksi myös liikennevalomalli. Lapsibudjetoinnin toteutuksella oli myös tavoitteena vähentää korjaavien palveluiden kuluja panostamalla lasten ja nuorten hyvinvointiin.

Toteutuksessa mielenkiintoiseksi osoittautui yhteinen työskentely eri toimialojen välillä. Näin saatiin pureuduttua palveluiden päällekkäisyyksiin ja katveisiin, kun tieto koottiin yhteen. Hyväksi koettiin myös palveluiden jaottelu tarkempien palveluita käyttävien ikäluokkien mukaan, ei erikseen palveluita tuottaneiden toimialojen mukaan. Suurin hyöty koettiin siinä, että palvelut nähtiin näin kokonaisuutena. Hyvä tulos oli myös se, että saatiin tietoa valtuuston päätöksenteon tueksi, ja tätä kautta myös konkreettisesti vaikutettua esim. oppilashuollon resurssien lisäämiseen. Ongelmalliseksi toteutuksessa koettiin se, että erikoissairaanhoidon tarjoamat palvelut jäivät vielä tar-

kastelun ulkopuolelle. Toteutus oli myös pitkälti manuaalinen ja näin ollen työläs. Lapsibudjetoinnin toteuttamisen avuksi on Heinolassa kaivattu erityisesti kansallista ohjausta ja tukea.

4 Lapsibudjetointi kansainvälisesti

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on lapsia koskeva oikeudellisesti velvoittava ihmis-oikeussopimus ja sen 4. artikla edellyttää valtioita analysoimaan lapsiin kohdistuvia julkisia menojaan ja varmistamaan, että mahdollisimman suuri osuus lapsiin kohdistuvista menoista kohdistuu lasten oikeuksien täytäntöönpanoon. Lisäksi sopimusvaltion tulisi säännöllisesti valvoa hyväksytyjen talousarvioiden täytäntöönpanoa lapsen-oikeusperustaisesti ja raportoida tästä julkisesti. (YK 2016.) Lapsen oikeuksien sopimuksen levinneisyydestä huolimatta – käytännössä kaikki maailman maat ovat allekirjoittaneet sen – lapsibudjetointi on käytössä hyvin harvassa maassa.

Selvitystä varten tietoja kansainvälisistä lapsibudjetoinneista on kartoitettu internet-hauilla sekä haastatteleamalla keskeisten kansainvälisten toimijoiden, kuten Unicefin ja Eurochildin asiantuntijoita. Kansainvälisesti Unicefia voi pitää lapsibudjetoinnin johtava asiantuntijajärjestönä. Se on ollut tukemassa ja kehittämässä yli 60 eri lapsibudjetoinnin kokeilua tai toimeenpanoa ympäri maailmaa (Unicef 2020). Huomionarvoista on, että etenkin korkean tulotason maissa sitä ei juurikaan toteuteta; Unicefin mukaan yksi syy tähän on se, että lapsibudjetointi koetaan vaikeaksi vakiintuneiden ja jäykkien budjettirakenteiden takia (Cummins 2016).

Unicef (Cummins 2016) on julkaissut vuonna 2016 selvityksen, jossa oli esitelty 13 maata, jotka jollain tapaa seuraavat ja raportoivat lapsiin kohdistuvia kustannuksia valtiontasolla. Näistä maista 12 oli niin sanottuja kehittyviä maita (Argentiina, Dominikaaninen tasavalta, Egypti, El Salvador, Ecuador, Honduras, Intia, Jemen, Kolumbia, Meksiko, Peru, Uganda) ja yksi korkean tulotason maa (Wales). Unicefin analyysin (emt.) mukaan niissä maissa, joissa lapsibudjetoinnin toimeenpanossa on onnistuttu parhaiten, onnistumisen taustalla on laaja sidosryhmien osallistuminen lapsibudjetoinnin kaikkiin vaiheisiin. Yksi tällainen esimerkki on lapsibudjetoinnin suunnittelu- ja toimeenpanovaiheessa perustettu monialainen ohjausryhmä, joka valvoo ja neuvoo prosessia, varmistaa metodologian soveltamisen ja valtion omistajuuden sekä helpottaa tarvittavien tietojen saatavuutta. Toinen keskeinen tekijä on yhdistää lapsibudjetointi maan poliittisten tavoitteiden kanssa, koska näin voidaan myöhemmin myös ohjata aluetason toimijoita, kuten kuntia, yhdenmukaiseen tiedonkeruuseen ja sitä myöten lapsibudjetointiin.

Cummins (emt.) tekemän lähemmän tarkastelun mukaan yllä mainittujen maiden (tarkastelussa mukana 9 maata) välillä on merkittäviä eroja siinä, miten lapsiin kohdistuvat määrärahat jakautuvat eri toimintojen välillä. Kolumbiassa, Dominikaanisessa tasavallassa, El Salvadorissa, Hondurasissa, Meksikossa, Perussa ja Jemenissa suurin osa lapsiin kohdistuvista määrärahoista meni koulutukseen, kun taas Argentiinassa ja Walesissa suurin osa kohdistui sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Keskimäärin näiden

maiden lapsiin kohdistuvista kustannuksista vajaa kaksi kolmasosaa meni koulutukseen ja kolmannes sosiaali- ja terveystalouteen.

Cummins (emt.) selvityksen jälkeen Espanjassa on, yhteistyössä Unicefin kanssa, toteutettu kokeilu valtionhallinnon lapsibudjetoinnista (Unicef 2018). Kokeilusta julkaisussa raportissa todetaan että Espanjassa julkiset menot kohdentuvat vahvasti aikuisiin, sillä vain noin seitsemän prosenttia valtion kokonaismenoista kohdistuu lapsiin. (sama osuus esim. Walesissa on 28%). Raportissa todetaan, että monista laskennallisista epäselvyyksistä johtuen lapsibudjetoinnin säännöllinen toteuttaminen on Espanjassa hyvin haastavaa (Unicef 2018). Unicefin asiantuntijoiden haastatteluiden mukaan Cummins (2016) selvityksen jälkeen myös muut Euroopan maat ovat ilmaisseet kiinnostuksensa lapsibudjetoinnin toteuttamiseen Unicefin tuella, mutta minkään maan kanssa ei vielä ole edetty suunnittelua pidemmälle. Yhteiskunnallisesti Suomea lähimpänä oleva kansainvälinen esimerkki maasta, jossa lapsibudjetointi analyysi on tehty, on Wales. Walesin lapsibudjetoinnin mallia on kuvattu tarkemmin luvussa 4.2.

Muista pohjoismaista Norjassa tehdään sekä ministeriöt että kunnat tekevät erillisiä lapsiin ja nuoriin kohdennettuja budjetteja, jonka lisäksi siellä julkaistaan vuosittain Satsing på barn og ungdom -julkaisu, joka kuvaa hallituksen budjetin määrärahojen osuutta lapsiin ja nuoriin. Julkaisussa kuvataan kaikkien ministeriöiden aloitteita, joilla on taloudellisia vaikutuksia lapsiin ja nuoriin. Tämä edellyttää, että kaikki 12 ministeriötä laskevat omalta osaltaan, kuinka paljon ja mikä osuus niiden määrärahoista kohdentuu lapsiin ja nuoriin. (European Commission 2017.) Norjassa ei kuitenkaan tehdä lapsibudjetointia siinä määrin, miten se tässä selvityksessä on määritelty. Siellä kysessä on pelkästään numeerinen kuvaus, jonka pohjalta ei tehdä lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointia eikä priorisoida tai verrata lapsiin ja nuoriin kohdennettujen budjetin osuuksia muiden kansalaisryhmien saamiin osuuksiin (emt. 2017).

4.1 Child-focused Public Expenditure Measurement (C-PEM) viitekehys lapsibudjetointiin

Unicef on kehittänyt lapsiin kohdistuvien julkisten määrärahojen seurantaan ja raportointiin valtionhallinnon tasolle tarkoitettua viitekehystä (Cummins 2016). Tämä C-PEM-viitekehysten tavoitteena on auttaa valtiotasoon toimijoita arvioimaan ja raportoimaan sitä, mikä osuus valtion menoista kohdistuu lapsiin. Lisäksi viitekehys auttaa maan sisäisten toimijoiden (kuten ministeriöiden) sekä maiden välisten kulujen vertailussa. Unicefin mukaan, jotta maan voi katsoa toteuttavan C-PEM-viitekehysten mu-

kaista lapsiin kohdistuvien julkisten menojen seurantaan ja raportointia, täytyy tarkastelussa täyttyä kaksi kriteeriä: 1) kustannusten tarkastelu on tehtävä metodologisesti niin, että se kohdistuu yksiselitteisesti lapsiin ja 2) tarkastelun täytyy olla valtion ohjaama, jotta kustannusten tarkasteluun käytetyt tiedot ovat mahdollisimman kattavia. (emt.)

Aikaisemmassa luvussa mainituissa 13 maassa tehtyjen case-tutkimusten pohjalta Cummins (2016) on hahmotellut keskeiset indikaattorit siihen, miten valtion menoja voi tarkastella C-PEM-viitekehyksen mukaisesti (Cummins 2016). Indikaattorit on jaettu yleisiin kustannusindikaattoreihin ja temaattisiin indikaattoreihin. Kustannusindikaattorit kertovat siitä, kuinka paljon lapsiin kohdistuvat menot kokonaisuudessaan ovat ja missä suhteessa nämä menot ovat esimerkiksi bruttokansantuotteeseen. Temaattiset indikaattorit kuvaavat pitkälti sitä, mitä kautta ja millä tavoin lapsille kohdistuvat menot toteutuvat. Indikaattorit on esitelty alla taulukossa 1.

Taulukko 1. C-PEMin mukaiset yleiset ja temaattiset indikaattorit (Cummins 2016).

Yleiset kustannusindikaattorit	Temaattiset kustannusindikaattorit
Lapsiin kohdistuvat kokonaiskustannukset	Lapsiin kohdistuvat menot toimintojen, ministeriöiden ja / tai toimialojen yms. mukaan
Lapsia kohden lasketut menot (ja päivittäiset menot lasta kohden)	Lapsiin kohdistuvat menot elämänkaaren mukaan (esim. kuinka paljon rahaa kohdistuu 0–5, 6–12 ja 13–17-vuotiaille)
Menot lasta kohden (ja päivittäin lasta kohden)	Lapsiin kohdistuvat menot niiden kohdistumisen mukaan (kuinka paljon suoria, epäsuoria, jne.)
Lapsiin kohdistuvien menojen prosenttiosuus kokonaisbudjetista	Millä tavalla menot kohdistuva lapsiin (mikä on toistuvien menojen osuus, mikä osuus yksittäisiä investointeja, esim. lasten sairaalan rakentaminen)
Lapsiin kohdistuvien menojen prosenttiosuus kaikista sosiaalihuollon menoista	Missä määrin lapsille kohdistetut menot vastaavat toteutuneita menoja (esimerkiksi talousarviossa lapsille kohdennettujen menojen suhde lopulliseen toteumaan).
Lapsiin kohdistuvat menot prosenttina BKT:sta	

Eri maissa tehtyjen case-tarkastelujen pohjalta, Cummins (2016) on myös tunnistanut kolme kriteeriä, jotka edesauttavat C-PEM-viitekehyksen käyttöönottoa valtionhallinnossa. Nämä kriteerit ovat: 1) Valtionhallinnon lapsistrategia, 2) Lasten huomioiminen omana kokonaisuutenaan keskeisissä strategisissa dokumenteissa, kuten hallitusohjelmissa ja 3) kyky uudistaa budjettirakenteita väestölähtöiseen tarkasteluun. Näiden kriteerien (tai edes jonkun niistä) toteutuminen luo Cummins (emt.) mukaan hyvät lähtökohdat lapsiin kohdistuvien julkisten määrärahojen seurannalle sekä raportoinnille valtionhallinnossa.

4.2 Wales – kansainvälinen esimerkki lapsibudjetoinnista

Walesissa lapsibudjetoinnin taustalla on Iso-Britannian hallituksen vuonna 2006 teettämä selvitys, jossa tarkasteltiin julkisten menojen kohdentumista lapsille. Selvityksen tavoitteena oli kerätä tietoa lapsibudjetoinnin hyödyistä ja menetelmistä sekä selvittää kuinka paljon rahaa Walesin valtionbudjetista oli kohdennettu lapsille. Selvityksen jälkeen lapsibudjetointi juurtui osaksi Walesin budjettiprosessia. Sekä Eurochildin että Unicefin asiantuntijoiden haastattelujen mukaan Wales on tällä hetkellä ainoa eurooppalainen maa, joka toteuttaa lapsibudjetointia valtion tasolla. Walesin lapsibudjetoinnin kuvaus perustuu kirjallisten lähteiden lisäksi walesilaisten asiantuntijoiden haastatteluihin.

Walesin lapsibudjetoinnissa tarkastellaan sitä, kuinka suuri osa valtion varoista kohdistuu lapsiin ja miten Lapsen oikeuksien sopimusta noudatetaan. Mallia ohjaavat periaatteet lapsilähtöisen budjetoinnin laatimiseen: 1) YK:n lapsen oikeuksien sopimus; 2) Läpinäkyvyys siitä, mihin lapsiin kohdistetut rahat ovat menneet ja miten ne vaikuttavat lapsiin; 3) Vaikuttavuus eli sen seuranta miten lapsiin kohdistuneet panostukset ovat vaikuttaneet lasten hyvinvointiin; 4) Kestävä kehitys: miten hallitus varmistaa, että lapsiin kohdistuvat investoinnit ovat kestäviä ja niiden toteutus jatkuu yli hallituskauden.

Lapsibudjetoinnin käyttöön oton jälkeen julkisia määrärahoja on alettu Walesissa tarkastella myös muiden väestöryhmien osalta. Väestölähtöistä budjettianalyysia toteutetaan siten, että eri iän mukaan luokitelluille väestön osille kohdistuvia kustannuksia tarkastellaan joko suorina, epäsuorina tai tilastoidun palvelukäytön perusteella ryhmiteltyinä (taulukko 2). Suorilla menoilla tarkoitetaan esimerkiksi lapsille kollektiivisesti kohdennettuja kustannuksia, kuten kouluruokailuun varattuja varoja. Epäsuorat menot ovat kaikille kansalaisille kohdistuvia julkisia menoja (esimerkiksi puistojen kunnostus) ja ne lasketaan puolestaan kunkin ikäryhmän väestöosuuden perusteella.

Taulukko 2. Walesin lapsibudjetoinnin kustannusjakoperusteet (Welsh Government 2009).

Suorat menot: kustannukset, jotka ovat kohdistettu suoraan lapsille. Esimerkiksi koulu-ruokailun kustannukset
Epäsuorat menot: kustannukset, jotka ovat kohdistettu eri väestön osille yleisellä tasolla. Väestöjakauman avulla on selvitetty, kuinka iso osa tietyistä menosta kohdistuu erilaisiin ikäryhmiin. Esimerkiksi julkisiin puistoihin käytetyt menot. Näin osa ko. kustannuksista kohdistetaan väestötietojen perusteella 0 - 17, 18 - 25 -, 26 - 64 - ja 65 - vuotiaille.
Tilastoiden palvelukäytön mukaan: kustannukset, joiden tietoja on saatavilla väestöjakauman pohjalta. Esimerkiksi terveydenhoidon kustannuksia on mahdollista tarkastella asiakkaiden iän mukaan (0–17-vuotiaat, 18–25-vuotiaat, 26–64-vuotiaat ja yli 65-vuotiaat).

Lasten huomioiminen ulottuu Walesissa kuitenkin pelkkää budjettianalyysiä pidemmälle. Esimerkiksi vuonna 2011 Walesin kansalliskokous hyväksyi lapsistrategian, joka oli merkittävä askel kohti lapsioikeuksienperusteista päätöksentekoa. Strategia velvoittaa muun muassa ministereitä ottamaan päätöksentekoprosessissa asianmukaisesti huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen. Päätöksen yhteydessä on tehtävä lapsivaikutusten arviointia ja kuntapäätäjillä on myös lainmukainen velvollisuus tiedottaa toimistaan esimerkiksi lapsiköyhyyden torjunnassa. (Welsh Government 2015.) Onkin perusteltua sanoa, että lapsibudjetoinnin toteuttaminen on ohjannut poliittista päätöksentekoa Walesissa entistä lapsioikeusperustaisempaan ja lapsiystävällisempään suuntaan.

Osallisuus on keskeinen osa Walesin lapsistrategiaa ja siksi Walesissa on laadittu osallistavan budjetoinnin työkalupakki, johon on kerätty materiaalia ja tiekartta osallistavasta budjetoinnista (Welsh Government 2012). Työkalupakista löytyy perustietoja osallistavasta budjetoinnista, kuten sen toteutuksesta ja sillä saavutetuista hyödyistä. Työkalupakin avulla on mahdollista suunnitella ja toteuttaa menestyviä osallistavia budjetointahankkeita yhdessä nuorten kanssa. Esimerkiksi kunnanvaltuustojen yhteydessä toimiva verkosto *Children and Young People's Partnerships* osallistuu Walesissa lasten ja nuorten palveluiden suunnitteluun tekemällä yhteistyötä muun muassa lastensuojelun ja jälkihuollon kokemusasiantuntijoiden kanssa. Verkosto julkaisee myös tilanneraportin palveluiden tilasta kolmen vuoden välein. Lisäksi verkosto edellyttää, että kunnanvaltuustot kuulevat lapsia ja heidän vanhempiaan osana päätöksentekoa ja siihen liittyvää talousarvioprosessia.

5 Lähtökohdat lapsibudjetoinnin käyttöönotolle valtionhallinnossa sekä paikallisesti

Suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa vastuu hyvinvointipalveluista (kuten sosiaali- terveys- ja sivistyspalveluista) on kunnilla. Tulonsiirrot (kuten eläkkeet ja lapsilisät) ovat puolestaan pääosin valtion sekä työeläkelaitosten ja sosiaaliturvarahastojen vastuulla. Valtio vastaa kuntia, työeläkelaitoksia ja sosiaaliturvarahastoja velvoittavasta ja ohjaavasta lainsäädännöstä sekä myös viime kädessä vastaa niiden rahoituksen riittävydestä. Yhdessä näistä osista muodostuu julkisen talouden kokonaisuus. Tässä selvityksessä lapsibudjetointia toteutetaan valtionhallinnon osalta valtion talousarviokirjan momenttikohtaisten perustelujen sekä ministeriöiden kohdentamien määrärahojen pohjalta ja kunnissa kuntien käyttötalousmenojen mukaan.

Perinteisesti julkisesti rahoitettuja hyvinvointipalveluja on pyritty hahmottamaan ja johtamaan yksittäisten hallinnonalojen kautta. Yksinkertaistaen tämä on tarkoittanut palveluihin käytettyjen kustannusten seuraamista hallinnonaloittain ilman tarkempaan tietoa siitä, miten palvelut ja niiden kustannukset jakautuvat väestössä. Lapsibudjetoinnilla pyritään toimintakulttuurin muutokseen, joka johtaa rajallisten julkisten resurssien osaoptimoinnista niiden kokonaisoptimointiin. Kokonaisoptimoinnin tavoitteena on saada julkisiin palveluihin käytettyjen resurssien ja niillä tuotettujen vaikutusten yhteys näkyviin kokonaisuutena yli hallinnonalojen.

Valtionhallinnossa lähes kaikkien ministeriöiden budjeteilla on ainakin välillisiä lapsivaikutuksia. Valtioneuvoston nykyinen hallintomalli, jossa ministeriöt toimivat pitkälti ainoastaan omien hallinnonalojensa sisällä, on kuitenkin johtanut siihen, että jonkin tietyn ilmiön, kuten lasten ja perheiden palveluiden ja etuuksien, euromääräisten resurssien kokonaisuus on valtionbudjetissa vaikeasti hahmotettavissa (Valtiovarainministeriö 2015). Lasten oikeuksien ja lapsibudjetoinnin näkökulmasta valtion budjettipäätöksien lapsivaikutuksia ei näin ollen arvioida käytännössä lainkaan eikä myöskään ministeriöiden oman toiminnan arvioinneissa lapsivaikutusten arviointi tule esiin. Perinteisesti eri hallituskokoonpanojen mielenkiinto on pääosin kohdistunut sellaisiin vaikutuksiin, joita voidaan arvioida yhden hallituskauden aikana, vaikka erityisesti lapsiin kohdistuvat vaikutukset näkyvät usein huomattavasti pidemmällä aikavälillä (ITLA 2019, Rantala ym. 2019).

Vaikka väestölähtöistä budjetointia ei valtionhallinnossa ole juurikaan toteutettu, ei tämäntyyppinen budjetin tarkastelutapa ole siellä tuntematon. Muun muassa valtionhal-

linnon virkamiehiä on perehdytetty niin sanottuun ilmiöpohjaiseen budjetointiin ja menetelmästä on käyty ministeriöissä keskustelua. Sen tavoitteena on ohjata ministeriöitä tarkastelemaan asiakokonaisuuksia, kuten lapsiperheiden asioita, yli ministeriörajien (Ks. Valtiovarainministeriö 2019). Tätä perustellaan erityisesti sillä, että monet yhteiskunnallisesti tärkeät ilmiöt (mm. jatkuva oppiminen, lapsia ja lapsiperheitä koskevat asiat, maahanmuutto) pitävät sisällään useamman ministeriön toimivaltaan kuuluvia asioita.

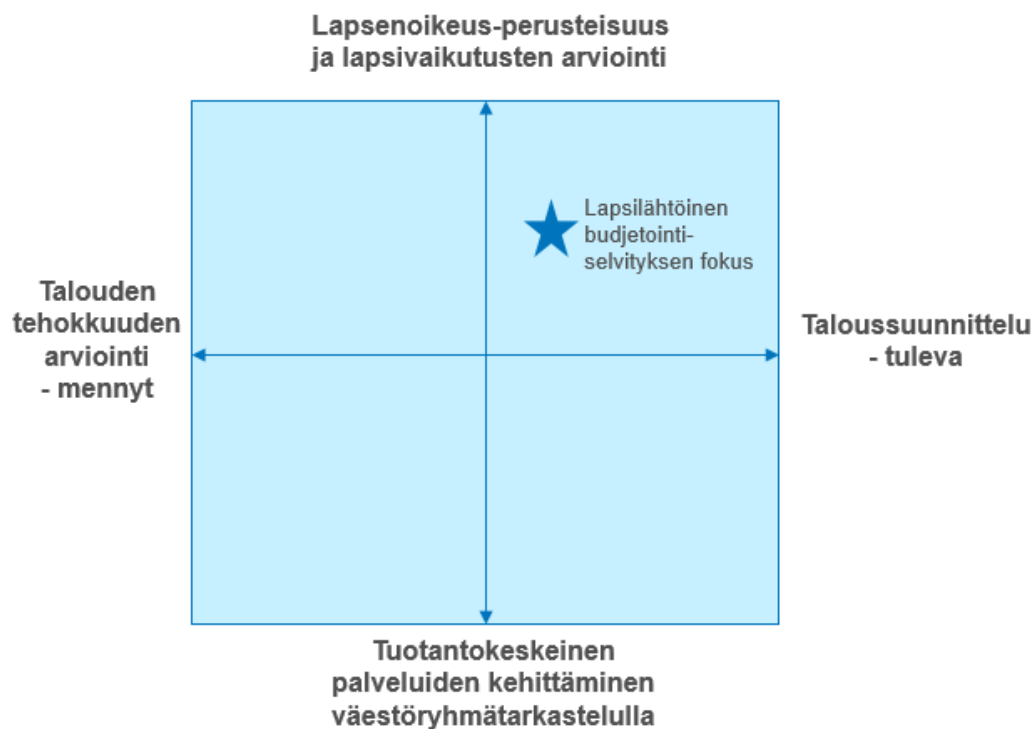
Myös kunnissa perinteinen hallinnonala- tai sektorilähtöinen budjetointi on johtanut samantapaisiin haasteisiin kuin valtionhallinnossa. Budjettien laatiminen sektoreittain (esim. terveys-, sosiaali- ja opetustoimi) vaikeuttaa lasten, nuorten ja perheiden palveluihin kohdistuneiden voimavarojen vaikutusten seurantaan, koska esimerkiksi resursien lisäys ehkäiseviin palveluihin voi näkyä vaikutuksina erityispalveluissa toisella sektorilla (Linnosmaa ym. 2012). Joidenkin näkemysten mukaan nykyinen toimintamalli on seurausta 1980-luvulta, jolloin julkishallintoon alettiin hakea tehokkuutta keskittymällä ydintehtäviin ja tuloksellisuuteen (Sipilä & Österbacka 2013). Hallintatapa tuotti aluksi myönteistä tulosta, mutta ajan myötä tuloksellisuuden ongelmaksi muodostui yksittäisten organisaatioiden vastuiden kaventuminen ja oman budjetin priorisointi. Tämä taas on johtanut useasti osaoptimointiin, jossa tehtäviä ja kustannuksia työnnetään toisille yksiköille, palveluiden rajapinnat eivät ole kenenkään hallussa ja päättäjiltä puuttuu kokonaisnäkemys palveluiden yhteisestä tavoitteesta (emt.). Rimpelän ja Rimpelän (2015) mukaan hallinnonalojen keskittyminen voimakkaasti omiin palvelutuotannon ydintehtäviinsä on myös voimistanut julkisten hyvinvointipalveluiden ammattikuntaisuutta ja kasvattanut ongelmalähtöisten palveluiden (kuten lasten sijaishuolto) asiakkuuksien määriä. Tämä puolestaan on heidän (emt.) mukaansa heikentänyt kuntien strategioissa määriteltujen päämäärien yhteyttä siihen, miten palveluiden tuotannolla pyritään tukemaan ja vahvistamaan ihmisten hyvinvointia.

Rimpelä, Rimpelä ja Heinisuo (2018) puhuvatkin lapsibudjetoinnista ”lapsiystävällisyyden talousmittarina”, joka tarkastelee esimerkiksi kunnan taloussuunnittelua ja talousarviota lapsen oikeuksien näkökulmasta; miten talousarvioissa jaetut resurssit vaikuttavat käytännön toimintaan ja edelleen lasten ja nuorten hyvinvointiin. On kuitenkin syytä korostaa, että lapsilähtöisellä budjettianalyysillä ei ole tarkoitus korvata vakiintuneita budjetointi- ja tilinpäätöstapoja, vaan sen tarkoituksena on tuottaa lisätietoa entistä vaikuttavamman päätöksenteon tueksi (Ahokas & Honkanen 2018).

Lapsibudjetointi on työkalu strategisen tason tietojohdamisen työkalupakkiin ja se tuottaa tietoa vaikuttavien lasten, nuorten ja perheiden palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen (ks. enemmän aluetason tietojohdamisesta Leskelä ym. 2019). Lapsibudjetoinnin tuottamalla tiedolla on mahdollista tukea yhteensovittua johtamista esimerkiksi sote- ja sivistyspalveluiden välillä, kun tehdään muun muassa palveluohjausta, strategiaa tai hyvinvoinnin edistämistyötä koskevia päätöksiä.

Lapsibudjetointiin tarvitaan yhdenmukainen malli: Oli kyse sitten valtionhallinnosta tai kunnista, lapsibudjetointi vaatii määriteltyjä tavoitteita sekä aika- ja resurssi-investointeja. Lapsibudjetoinnin juurruttaminen osaksi kunnan tai valtionhallinnon normaalia toimintaa, laskelman tulosten pohjalta tehtävä lapsivaikutusten arviointi ja sitä seuraavat kehittämistoimenpiteet ovat työvaiheita, jotka vaativat kukin omanlaista osaamistaan.

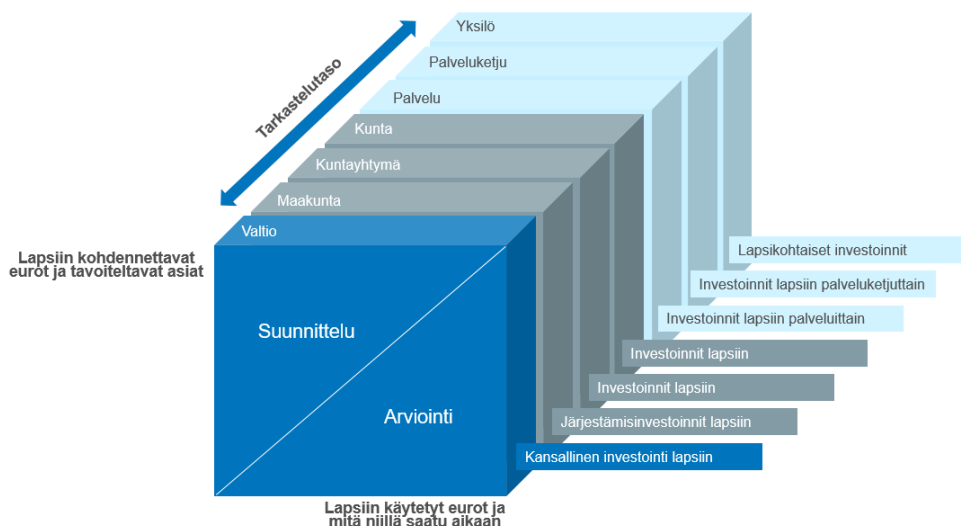
Lapsibudjetointia on mahdollista tehdä monella eri tarkastelutasolla ja syvyydellä. Ensimmäisiä askelia lapsibudjetoinnin toteutuksessa on päättää, tavoitellaanko sillä lapsiin kohdistuvien eurojen ennakkoarviointia (ennakollinen arviointi) vai jälkikäteistä seurantaa tuotannon, palvelurakenteen tai lapsivaikutusten näkökulmasta (jälkiarviointi). Lapsibudjetoinnin suunnittelussa on tärkeää myös päättää siitä, toteutetaanko lapsibudjetointi kertaluonteisena tai tietyin väliajoin toistettavana katsauksena. Lisäksi toteuttajan tulee miettiä myös sitä, minkä tasoista tietoa lapsibudjetoinnilla on tarkoitus tuottaa ja analysoida – onko tavoitteena vain oman toiminnan lavea tarkastelu esimerkiksi tietyillä valituilla toimialoilla ja tietyillä valituilla indikaattoreilla, vai tavoitellaanko lapsibudjetoinnilla kokonaisvaltaista ymmärrystä oman alueen lapsilähtöisyydestä ja palvelurakenteesta suhteessa muihin toimijoihin. Käytännössä lapsilähtöistä budjettianalyysia voidaan lähteä toteuttamaan niin, että ensisijaisena tavoitteena on lapsilähtöisyyden ja lapsivaikutusten talousarviointi (näkökulmana minkälaisia lapsiin kohdistuvia *vaikutuksia* heille kohdennetuilla määrärahoilla on saatu aikaiseksi) tai niin, että tavoitteena on kartoittaa lapsiin kohdistuvia rahavirtoja palvelurakenteen tuotannon tehokkuuden näkökulmasta (näkökulmana mitä lapsiin kohdistuvilla euroilla on saatu aikaiseksi; onko esimerkiksi saatu aikaan kustannusvaikuttavia palveluja panostamalla ennaltaehkäisyyn korjaavien palvelujen sijaan). Valittua tarkastelutasoa määrittelevät lapsibudjetoinnille asetetut tavoitteet. Näitä tavoitteita ja tarkastelutasoa on kuvattu esimerkkien avulla kuvassa 2.



Kuva 2. Lapsibudjetoinnin tarkastelutasot.

Horisontaalisesti lapsibudjetointi voidaan ulottaa joko menneeseen tai tulevaan kun taas vertikaalisesti lapsibudjetoinnilla voidaan pyrkiä joko lapsivaikutusten arviointiin tai palvelurakenteen arvioimiseen ja uudistamiseen (kuva 2).

Keskeistä lapsibudjetoinnissa on, että kustannuksia tarkastellaan perinteisten toimialoja jakavien siilojen sijaan väestö- tai ikäryhmittäisinä kokonaisuuksina. Tarkasteltavaksi tasoksi voidaan valita valtion, maakunnan, kuntayhtymän tai kunnan lapsibudjetointi. Tarkastelua voidaan syventää myös pelkän palvelutuotannon tarkasteluun, joskin perinteisesti lapsibudjetoinnin ensisijainen tarkoitus on kartoittaa väestötasoisesti lapsiin kohdistuvia määrärahoja, eikä yksilötasoisia euromääriä. Kuvassa 3 on esimerkkejä lapsibudjetoinnin mahdollisista tarkastelutasoista.



Kuva 3. Lapsibudjetoinnin mahdolliset tarkastelutasot.

Tässä selvityksessä lapsiin kohdistuneita rahavirtoja on tarkasteltu sekä kansallisella tasolla että kuntayhtymän ja kuntien tasolla. Mahdollisia tarkastelutasoja on useampiakin, mutta selvityksessä tarkastelutasoiksi määrittyivät sellaiset tasot, joilta tietoa on selvitykselle annetussa aikaraamissa nykyisellään hyödynnettävissä (ilman tutkimuslupia) ja joiden osalta yhteisen mallin luomiselle nähtiin olevan erityisesti tarvetta. Selvityksessä luotua mallia on mahdollista jatkossa soveltaa myös maakunnallisen tason lapsibudjetoinnissa.

Tyypillisesti lapsibudjetointi on nähty toimialoja yhteensovittavana tietojohdamisen työkaluna, joka tarjoaa väestöryhmittäistä yhteen kokoavaa tietoa, ei yksilöihin kohdentuvaa tietoa. Mikäli lapsibudjetoinnin tarkastelutasoa halutaan kuitenkin syventää koskemaan palveluja, palveluketjuja tai yksilöitä, aiheuttaa tämä tarpeen menetelmälliseen muutokseen. Tässä selvityksessä lapsibudjetoinnin tarkastelussa ei mennä palveluja, palveluketjuja tai yksilöitä koskevalle tarkkuustasolle. Tarkastelutason rajausta määritteli myös se, että selvityksessä haluttiin luoda malli, joka on käyttöönotettavissa ja toistettavissa ilman monimutkaista tietojärjestelmäkehitystyötä tai analytiikkaosaaamista. Lapsilähtöisen budjetoinnin selvityksessä haluttiinkin pitäytyä väestölähtöisen tarkastelun sekä julkisesti saatavien aineistojen (valtion budjetti, kuntien tilinpäätökset) tasolla.

6 Lapsibudjetointi valtion talousarviossa

Valtiontason lapsibudjetointia ei ole tähän mennessä vielä tehty Suomessa, vaikka YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi Suomelle tästä suosituksen jo vuonna 2011 (Ulkoministeriö 2011). Kehotus lapsibudjetoinnin toteuttamiseen valtionhallinnossa tulee muun muassa YK:n lapsenoikeuksien komitean yleiskommentissa numero 19, joka käsittelee lapsen oikeuksien toteuttamista julkisissa talousarvioissa. Yleiskommentin mukaan lapsilähtöisyyden on toteuduttava talousarvion 1) suunnittelussa, 2) hyväksymisessä, 3) toimeenpanossa ja 4) seurannassa. Yleiskommentissa kuvattu kokonaisuus on jäsennelty uudelleen kansalliseen kontekstiimme soveltuvaksi valtion talousarvion lapsibudjetoinnin mallinnusta varten (YK 2016.)

Tämä selvitys on ensimmäinen konkreettinen askel kohti valtiontason lapsibudjetointia Suomessa. Mikäli valtionhallinto ottaa lapsibudjetoinnin käyttöön ja jatkokehittävänä, Suomella on mahdollisuus olla niin pohjoismainen kuin eurooppalainen edelläkävijä lapsen oikeuksien toimeenpanossa osana valtion budjettiprosessia.

Kuntatason lapsibudjetoinnista on olemassa kotimaisia esimerkkejä ja niitä on myös hyödynnetty kuntatason lapsibudjetoinnin mallinnuksessa. Valtionhallinnon lapsibudjetoinnissa lähdetään sen sijaan lähes tyhjästä. Ilmiöpohjaiseen budjetointiin ja tiedolla johtamiseen liittyvää valtionhallinnon kehitystyötä voidaan kuitenkin hyödyntää myös lapsibudjetoinnin viemisessä käytäntöön. Poikkihallinnollisuuden haaste on valtion tasolla asteen verran kuntatasoa syvempi. Siinä missä kunnat painivat ennen kaikkea organisatoristen kustannusten tiliöintirakenteiden eroavaisuuksien ja teknisten toteutustapojen kanssa, valtion haasteena on etäisyys ihmisiin, joiden hyvinvointia ja oikeuksia vahvistamaan määrärahat on tarkoitettu. Määrärahojen vaikuttavuuden arviointiin on valtiontasolla pitkä matka ja siksi lapsibudjetoinnissa on syytä edetä portaittain. Tätä selvitystä voi pitää lapsibudjetoinnin ensimmäisenä vaiheena, jonka tavoitteena on valtionhallinnon lapsiin kohdistuvien määrärahojen selvittäminen sekä valtiontason lapsibudjetoinnin mallin luominen. Lapsistrategiaa ja lapsivaikutusten arviointia kehitetään valtionhallinnossa samanaikaisesti tämän selvityksen kanssa, joten valmiudet lapsibudjetoinnin kokonaisuuden toteuttamiseen ovat pian olemassa.

Selvityksessä analysoitiin valtion vuoden 2020 budjetti jäljittämällä lapsiin kohdistuvat eurot valtion talousarviosta. Lapsibudjetoinnin kokonaisuuteen kuuluu budjettianalyysin lisäksi myös neljä muuta elementtiä, joiden mallinnusta ei tämän selvityksen puitteissa toteuteta, mutta jotka kiinnittävät budjettianalyysin oikeaan kontekstiin. Nämä elementit kuvaavat lähtökohtia, joista käsin valtion lapsibudjetointia voidaan toteuttaa

ja ne luovat tavoitteellisen pohjan budjettiprosessille. Valtionhallinnon lapsibudjetoinnin neljä elementtiä ovat 1) arvoperusta, 2) ennakoiva budjettianalyysi, 3) koko valtionbudjetin lapsivaikutusten ennakoarviointi ja 4) lapsibudjetoinnin jälkiarviointi. Nämä elementit on kuvattu alla tarkemmin ja niiden toimeenpanovaiheita kuvataan myös osana valtionhallinnon tiekarttaa luvussa 6.7.

Valtionhallinnon lapsibudjetointiprosessin neljä elementtiä

1. Arvoperusta: Lapsibudjetointi tarvitsee yhteisen kansallisesti sitouttavan arvoperustan, jotta budjetoinnille voidaan asettaa tavoitteet ja jotta asetettujen tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida. Pääministeri Marinin hallitus on ohjelmassaan sitoutunut kansallisen lapsistrategian laatimiseen (Hallitusohjelma 2019). Kansallinen lapsistrategia on suositeltavin eri hallinnonaloja ja toimijoita yhdistävä arvoperusta lapsibudjetoinnille. Lapsistrategia puolestaan kiinnittää lapsibudjetoinnin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen, johon Suomen valtio on sitoutunut, eikä se ole riippuvainen esimerkiksi hallitusohjelmista. Samalla budjetointi kiinnittyy sopimuksen soveltamisen kannalta ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin teemoihin. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen ankkuroitu arvoperusta ja tavoitteet takaavat, että lapsibudjetointi täyttää myös kansainväliset kriteerit.

2. Ennakoiva budjettianalyysi: Ennakoivassa budjettianalyysissä valtion talousarvion esitysluonnoksesta eritellään ministeriöittäin lapsiin kohdistuvat määrärahat jo ennen budjettiriihtä. Ne koostetaan yhteen ja verrataan asetettuihin politiikkatavoitteisiin. Luvussa 6.3. esitetään mallinnus valtion talousarvion budjettianalyysistä vuoden 2020 talousarvion pohjalta ja luvussa 6.4. esitetään analyysin tuloksia.

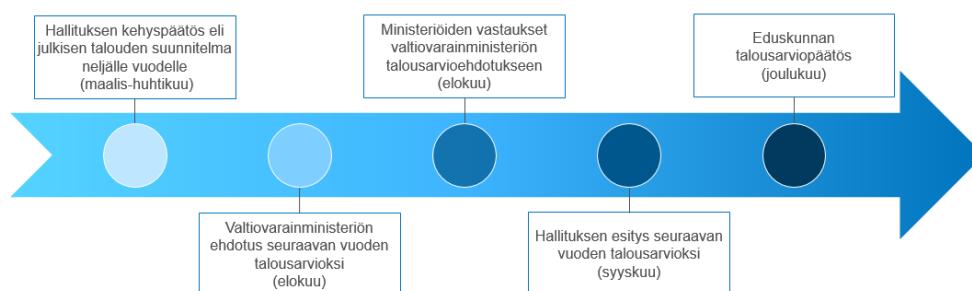
3. Koko valtion budjetin lapsivaikutusten ennakoarviointi: Lapsiin ja lapsiperheisiin vaikuttavat myös monet sellaiset talousarviopäätökset, joita ei mielletä varsinaisesti kuuluviksi lapsi- ja perhepolitiikkaan. Kokonaisuuden hahmottamista helpottaa koko talousarvion sekä budjettilakien lapsivaikutusten arviointi, jossa talouspäätösten kokonaisvaikutukset arvioidaan ennen hallituksen talousarvioesityksen antamista. Talousarvioesitystä on mahdollista korjata, mikäli lapsivaikutusten arvioinnissa tulee esille lapsiin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia.

4. Lapsibudjetoinnin jälkiarviointi: Lapsibudjetoinnin vuosittainen jälkiarviointi osana hallituksen vuosikertomusta tuo lapsi- ja perhepolitiikan korjaustarpeet esille ja poliittiseen keskusteluun. Havaitut epäkohdat voidaan huomioida seuraavan budjettivuoden suunnittelussa. Vuosittainen tarkastelu tuottaa myös aikasarjoja, jotka auttavat vaikuttavuuden arvioinnissa. Mikäli lapsibudjetointi toteutetaan osana lapsistrategian toimeenpanoa, lapsibudjetointi myös arvioidaan sen osana. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) erillisraportti lapsibudjetoinnista olisi toivottava heti menetelmän

käyttöönoton ensimmäisinä vuosina, jotta menetelmää voidaan parantaa pian käyttöönoton jälkeen.

6.1 Valtionhallinnon nykyinen talousarvioprosessi

Valtion talousarvioprosessi lähtee liikkeelle hallituksen kehyspäätöksestä maalis-huhtikuussa. Valtiovarainministeriön (VM) budjettiosasto antaa ministeriöille ohjeet talousarvion ja talouskehysten laadintaan ja ministeriöt noudattavat tätä ohjetta. Läheistä yhteistyötä tehdään kunkin ministeriön talousjohdon kanssa. Ministeriöt toimittavat ennalta sovitun aikataulun mukaisesti VM:lle muutosehdotuksensa budjetin määrärahoihin. Ministeriöiltä voi tulla VM:lle muutosehdotuksia myös budjetin momenttirakenteeseen. VM pitää ministerin johdolla oman sisäisen budjettiriihensä elokuussa, jolloin eri ministeriöiden ehdotuksiin otetaan kantaa. VM antaa sen pohjalta oman ehdotuksensa seuraavan vuoden budjetiksi ja ministeriöt valmistelevat siihen vastineensa. Ministeriökohtaiset korjaustarpeet käydään läpi ministeriöiden ja VM:n välisissä neuvotteluissa ennen hallituksen elo-syyskuussa pidettävää budjettiriihtä, jossa budjettiin tehdään poliittisten neuvottelujen tulosten mukaiset muutokset ja jonka päätösten mukaisesti lopullinen hallituksen budjettiesitys viimeistellään eduskunnalle annettavaksi. Momenttirakennetta ei muuteta enää sen jälkeen, kun hallitus on antanut eduskunnalle esityksensä esityksensä talousarvioksi, mutta määrärahoja voidaan muuttaa. Eduskunnan valtionvarainvaliokunta käsittelee budjettiesityksen ja kaikki erityisvaliokunnat antavat siitä valtiovarainvaliokunnalle lausuntonsa. VM:n asiantuntemus kulkee mukana koko budjettiprosessin ajan aina eduskunnan budjettipäätökseen saakka. Valtion talousarvion syntyprosessin päävaiheet on kuvattu alla kuvassa 4.



Kuva 4. Valtiontalousarvioprosessin päävaiheet.

Eduskunta päättää valtion talousarviosta, mutta käytännössä eduskunnan tekemät muutokset hallituksen talousarvioesitykseen ovat marginaalisia. Eduskunnan päätös koskee vain talousarvion momenttien päätösosia, jotka koostuvat pääosin numeroista

selvitysosien ollessa luonteeltaan lisätietoa antavia ilman sitovuutta. Selvitysosat ilmaisevat kuitenkin perustelun menolisäyksille tai leikkauksille sekä ajatuksen, miten määräraha kuuluu käyttää. Eduskunnassa talousarvioesitys kuitenkin käsitellään perusteellisesti. Talousarvioesitys tulee ensin lähetekeskusteluun, josta se lähetetään valtiovarainvaliokuntaan (VaV). VaV pyytää muilta valiokunnilta lausunnot talousarvioesityksestä, kuulee asiantuntijoita ja laatii budjetista mietinnön. VaVin mietinnön valmistelu tapahtuu osittain valiokunnan alaisissa jaostoissa, joissa perehdytään eri pääluokkiin huolellisemmin. Valmistelu koostetaan VaVin mietintöön, johon oppositiopuolueet pääsääntöisesti jättävät omat vastalauseensa. Lopulta talousarviomietintö sekä siihen esitetyt vastalauseet, muutokset ja lausumat käsitellään eduskunnan täysistunnossa.

Eduskunnalla ei käytännössä ole mahdollisuuksia tehdä käsittelyssään olevan talousarvion osalta päätöstä lapsibudjetoinnin toteuttamisesta. Budjetin lapsivaikutusten arvioinnin toteuttaminen vielä tässä vaiheessa on edelleen mahdollista. Eduskunta voi lisäksi esittää tulevaisuuteen tähtääviä, ministeriöitä ja hallitusta velvoittavia ponsia talousarviokäsittelyn yhteydessä. Eduskunnan valiokunnat voivat sisällyttää valmistelmiinsa lausuntoihin ja mietintöihin kannanottoja, jotka edellyttävät hallitukselta tai ministeriöiltä toimia. Valtiovarainvaliokunta ja sosiaali- ja terveystaloustalouden valiokunta ovat aiemmissa kannanotoissaan (VaVL 6/2018 ja StVM 28/2018) velvoittaneet hallitusta lapsibudjetoinnin edistämiseen valtionhallinnossa. Tulevaisuusvaliokunta on velvoittanut etenemään ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa useissa lausunnoissaan (TuVL 4/2018, 1/2018, 6/2017 ja 1/2017).

Talousarvion jälkiarviointi: Valtioneuvosto antaa vuosittain vuosikertomuksensa eduskunnalle, joka valvoo hallituksen toimintaa. Vuosikertomus kuvaa, mitä tuloksia hallituksen päättämällä toimenpiteillä ja taloudellisilla panostuksilla on saatu aikaan. Se antaa arvionsa myös julkisen talouden tilasta. Velvoite vuosikertomuksen antamiseen on määrätty perustuslain 46 §:ssä. Vuosikertomuksesta säädetään myös valtioneuvostoa sekä valtion talousarviota koskeissa laeissa sekä asetuksessa. Valtionkonttori antaa maaliskuun loppuun mennessä ehdotuksensa valtion tilinpäätökseksi valtiovarainministeriölle. Valtion tilinpäätös liitetään osaksi hallituksen vuosikertomusta.

Valtion tilinpäätös sekä VTV:n kertomus siitä käsitellään tarkastusvaliokunnassa. Hallituksen toimintakertomus käsitellään kaikissa erityisvaliokunnissa. Ensin vuosikertomus tulee täysistunnon lähetekeskusteluun, josta se lähetetään tarkastusvaliokuntaan. Tarkastusvaliokunta kerää muilta valiokunnilta lausunnot oman mietintönsä pohjaksi. Myös VTV:n erilliskertomus valtion tilinpäätöksestä ja hallituksen vuosikertomuksesta liitetään valiokunnassa asian käsittelyyn. VTV:n tekemässä valtion tilintarkastuksessa käydään läpi kaikki yksiköt, mutta muissa tarkastuslajeissa (tulokselli-

suus, laillisuus ja finanssipolitiikka) priorisoidaan teemat. Tarkastusaiheiden valinnassa painaa riskilähtöisyys, eli merkittäviä riskejä pyritään ehkäisemään ennalta. Viime aikoina VTV:ssä on siirrytty yksikkökohtaisesta tarkastelusta kohti ilmiöpohjaista tarkastelua kestävän kehityksen ja Agenda 2030 (YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma) teemojen johdolla. Valiokuntien lausuntojen ja asiantuntijakuulemisten pohjalta tarkastusvaliokunta valmistelee hallituksen vuosikertomukseen ja VTV:n erilliskertomukseen yhteiset kannanotot, jotka hyväksytään eduskunnan täysistunnossa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV antaa syksyisin eduskunnalle oman vuosikertomuksensa, jossa se kertoo tarkastustensa pohjalta tehdyt johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta sekä yhteenvedotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista. Kertomus käsitellään eduskunnassa hallituksen vuosikertomuksen tapaan, eli täysistunnon lähetekeskustelusta kertomus menee eduskunnan tarkastusvaliokunnan käsittelyyn, joka tekee siitä mietinnön kuultuaan asiantuntijoita ja saatuaan lausunnot muilta valiokunnilta.

6.2 Aineisto ja menetelmät valtionhallinnon lapsibudjetointiin

Alustava budjettianalyysi on toteutettu valtion talousarviosta vuodelle 2020 ja kohdistuu budjetin määrärahoihin. Talousarvion tulopuoli ei sisälly analyysiin, mutta menetelmien kehittyessä se on suositeltavaa ottaa myöhemmin mukaan, jotta budjetin tulonjakovaikutukset perheisiin voidaan arvioida. Analyysin teknisenä pohjana ovat Valtiovarainministeriön ylläpitämän verkkosivun pääluokkakohtaiset Excel-taulukot ja tulkin-taa ovat ohjanneet talousarviokirjan perusteluosat (Valtiovarainministeriö 2020a). Ensimmäinen budjettianalyysin mallinnus tehtiin valtiovarainministeriön talousarvioehdotukseen 2020 ja analyysin laskenta uusittiin eduskunnan lopullisten talousarviopäätösten jälkeen. Laskennan jälkeen keskeisten pääluokkien (STM, OKM ja VM valtionosuudet) laskennat validoitiin ministeriöiden talousjohdon kanssa. STM:n ja OKM:n kanssa järjestettiin tapaaminen, jossa pääluokkaan kohdistuvat huomiot käytiin jokaisen momentin kohdalla läpi. VM:n valtionosuuksien laskenta validoitiin sähköpostitse annettujen huomioiden kautta.

Budjettianalyysin lähtökohtana on siis nykyinen budjettirakenne ja sen analysointi. Tämän selvityksen puitteissa ei esitetä budjettirakenteen uudelleen järjestelyä. Analyysissä käytiin momenttikohtaisesti läpi koko valtion talousarvio ja sen yli 400 momenttia ja näistä jäljitettiin lapsiin kohdistuvia kuluja. Ensisijaisena lähteenä olivat valtion talousarvio momenttikohtaiset perustelut sekä ministeriöiden päätökset määrärahojen kohdentamisesta, esimerkiksi avustuspäätökset. Mikäli määrärahojen kohdentuminen lapsiin ei avaudu näistä tai määrärahojen luonteesta, allokoinnin arvioinnin tukena on

käytetty luotettavinta ja uusinta saatavilla olevaa tilastotietoa. Tulkinnan perustelu on kirjattu pääluokkakohtaisista taulukoista tehtyyn yhdistelmätaulukkoon (Liite 1) ja haastavimpien momenttien laskenta on avattu perusteellisemmin taulukon välilehdellä. Budjettianalyysin pohjana oleva taulukko perusteluineen julkaistaan selvityksen erillisenä liitteenä (Liite 1), jotta eri hallinnonalat voivat arvioida tulkinnan luotettavuutta ja kehittää budjettianalyysiä niiden pohjalta eteenpäin.

Ikäryhmät: Haasteena lapsiin kohdistuvien kulujen selvittämisessä on, että valtionhallinnossa noudatetaan useita ikäkausiryhmittelyjä. Selvityksessä noudatetaan pääsääntöisesti virallista 18 vuoden ikärajaa, eli 0-17-vuotiaiden ikäryhmään kohdistuvat kulut on sisällytetty analyysiin seuraavin poikkeuksin: kokonaan toisen asteen koulutus ja nuorisolain mukaiset avustukset; lapsen vammaistuki rajoitettu alle 16-vuotiaisiin; kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien lapsibudjetointilaskennassa mukana 18-vuotiaat momentissa käytetystä ikäryhmittelystä johtuen.

Suorat ja kollektiiviset kulut: Valtion budjettianalyysissä lapsiin kohdistuvat määrärahat jaotellaan kahteen kategoriaan **1) suoriin kuluihin** ja **2) kollektiivisiin kuluihin**. Suora kulu on kyseessä, kun määräraha koskee etuutta (ts. tulonsiirtoa) tai palvelua, joka kohdistuu suoraan lapseen tai lapsen perheeseen lapsen ollessa perusteena. Suora kulu on myös kyseessä, kun määräraha kohdistuu lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien vahvistamiseen väestöryhmänä. Esimerkkinä suorasta kulusta ovat lapsilisät tai oppivelvollisten perusopetuksen määrärahat. Lapsibudjetoinnin kehittyessä yhä useampi määräraha voidaan liittää tähän kategoriaan, kun allokointi täsmentyy. Kollektiivinen kulu on kyseessä silloin, kun lapset ovat suoraan osallisia palveluista tai hyödykkeistä, jotka ovat koko väestön tai laajemman väestöryhmän saatavilla. Lapsella pitää kuitenkin olla pääsy palveluun. Esimerkkeinä kollektiivisista kuluista ovat kirjastoihin tai liikenneinfraan kohdistuvat määrärahat. Kategoriaan ei pääsääntöisesti sisällytetä työelämän tai turvallisuuden määrärahoja, vaikka näistä koituu välillistä hyötyä myös lapsille. Lapsiin kohdistuva kollektiivinen määräraha ei käy ilmi suoraan talousarviosta vaan sen laskennassa käytetään pääsääntöisesti 0-17-vuotiaiden osuutta Suomen väestöstä. Vuoden 2018 lopussa Suomen väkiluku oli 5 517 919, joista 0-17-vuotiaita 1 058 091, eli 19,2% koko väestöstä. Kollektiivisen kulun lapsiin kohdistuvan osuuden arvioidaan siis olevan 19,2% määrärahan kokonaiskulusta. Kollektiivisiksi kuluiksi lasketaan myös määrärahat, jotka kohdistuvat eri väestöryhmiin, joissa on edustettuina lapsia. Tällöin lasten osuus on pyritty selvittämään. Menetelmien kehittyessä ja esimerkiksi käyttäjätietojen hyödyntämisen kautta osa kollektiivisista kuluista voidaan siirtää suorien kulujen kategoriaan. Jaottelu suoriin ja kollektiivisiin kuluihin on avattu tiivistetysti taulukossa 3.

Taulukko 3. Valtion talousarvion lapsibudjetoinnin kategoriat ja niiden määrittely

Kategoria	Allokaatioperuste	Kuvaus
Suorat	Määräraha kohdistuu suoraan lapsiin. Esim. lapsilisät.	Lapsibudjetoinnin kehittyessä yhä useampi määräraha voidaan liittää tähän kategoriaan, kun allokointi täsmentyy.
Kollektiiviset	Lapset ovat suoraan osallisia palveluista tai hyödykkeistä, jotka ovat koko väestön tai laajemman väestöryhmän saatavilla. Lapsilla on pääsy palveluun. Esim. kirjasto.	Kategoriaan ei pääsääntöisesti sisällytetä työelämän tai turvallisuuden määrärahoja, vaikka näistä koituu välillistä hyötyä myös lapsille.

Perhe vai lapsi edunsaajana: Erityisesti Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan alaisissa perustoimeentulo-, asumistuki-, työttömyysturva- ja sairausvakuutusetuksiin kohdistuvissa määrärahoissa kohdataan toistuvasti kysymys, lasketaanko budjettianalyysiin mukaan 1) nimenomaisesti lapsiin kohdistuvat kulut, 2) lapsiperheisiin kohdistuvat kulut vai 3) käytetäänkö esimerkiksi jotain jakosääntöä lapsiin kohdistuvien määrärahojen selvittämiseksi. Tältä osin selvityksessä mallinnettuun budjettianalyysiin jää parannettavaa, sillä selvityksessä on täytynyt rajata, kuinka yksityiskohtaiseen analyysiin tähdätään. Esimerkiksi toimeentulotuen osalta on mallinnuksessa laskettu mukaan Kelan tilastojen mukainen lapsiperheiden saama osuus etuuden kokonaismäärästä. Ihanteellista olisi, että tulevaisuudessa etuuden kohdistuessa perheeseen käytettäisiin esimerkiksi kulutustutkimuksen jakosääntöä, jossa lapsen osuus perheen käytössä olevista varoista huomioidaan alemmalla painokertoimella kuin aikuisten osuus. Täysimääräisenä mukaan laskettaisiin lapsen perusteella maksettavat tuen lisäosat. Jakosäännön hyödyntäminen on budjettianalyysin jatkokehittämisen yhteydessä suositeltavin etenemistapa.

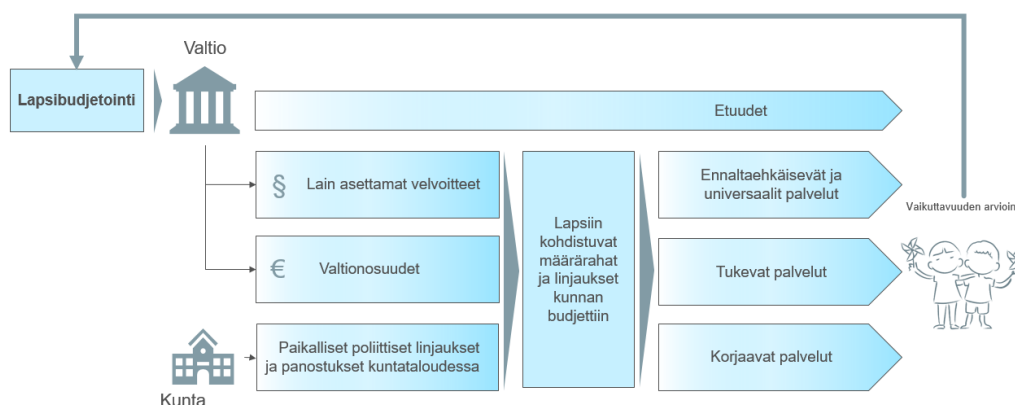
Liikennevalojaottelua ei käytetä: Kunnallisessa lapsibudjetoinnissa käytössä olevaa liikennevalojaottelua ei käytetä valtion budjetin mallinnuksessa. Valtion budjetin lapsiin kohdistuvista määrärahoista merkittävä osa on suoraan perheille maksettavia etuuksia sekä kunnille maksettuja valtionosuuksia, jolloin palveluihin sovitettu kolmijako ei siihen sovi.

6.3 Erityiskysymyksenä kuntien valtionosuudet

Valtaosa lasten ja perheiden palveluista on kuntien järjestämisvastuulla. Kunnat saavat valtiolta peruspalvelujen hoitamiseen kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Valtionosuuden ei ajatella kattavan palveluista syntyviä kuluja kokonaan, vaan palveluiden

rahoituksesta pääosa on kuntien vastuulla ja katetaan kuntien verotuloilla. Vuoden 2020 kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 25,46%, eli kuntien omarahoitusosuudeksi jää 74,54%. Valtionosuuteen sisältyy lisäksi osia, joissa kunnilla ei ole omarahoitusosuutta, vaan ne kasvattavat valtionosuutta täysimääräisesti. Lapsiin kohdistuvista varoista tällainen lisäosa on esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvaus. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden ajatellaan korvaavan seuraavista palveluista syntyviä kuluja: sosiaali- ja terveydenhuolto, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kirjastot, kulttuuripalvelut ja taiteen perusopetus. Kunta saa valtionosuuden yhtenä maksatuksena, mutta kolmeen erää jaoteltuna: 1) kunnan peruspalvelujen valtionosuus, 2) esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvaukset, 3) opetustoimen rahoituslain mukainen rahoitus.

Peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen, eikä sen suuruuteen vaikuta se, miten ja millä hinnalla kunta järjestää palvelunsa. Valtionosuudet ovat niin sanotusti yleiskatteellisia eikä niitä peritä takaisin, vaikka määräraha käytettäisiin toisin kuin sen suuruutta määriteltäessä oli ajateltu. Valtio ei siten valtionosuuksissa sitovasti määrittele, mihin tarkoitukseen määräraha annetaan, vaan kunta päättää määrärahan käytöstä. Kunta ei kuitenkaan tee tätä täysin vapaasti, sillä valtio ohjaa kunnan toimintaa lainsäädännöllä, jossa määritellään kuntien vastuut ja tehtävät. Yleiskatteellisuuden tausta-ajatuksena on, että kunta itse hyötyy taloudellisesti, mikäli se pystyy tuottamaan palvelut kustannustehokkaasti. Julkisen talouden tasapainon vuoksi, kun valtio määrää kunnalle uuden lakisäätetyn tehtävän, valtionosuutta korotetaan tehtävästä arvioitujen lisäkulujen verran. Järjestelmään kuuluu vuosittainen kustannustenjaon tarkistus, jonka seurauksena kustannustenjakoa korjataan muutaman vuoden viiveellä. Valtion ja kuntien vastuita peruspalveluista kuvataan oheisessa kuvassa 5.

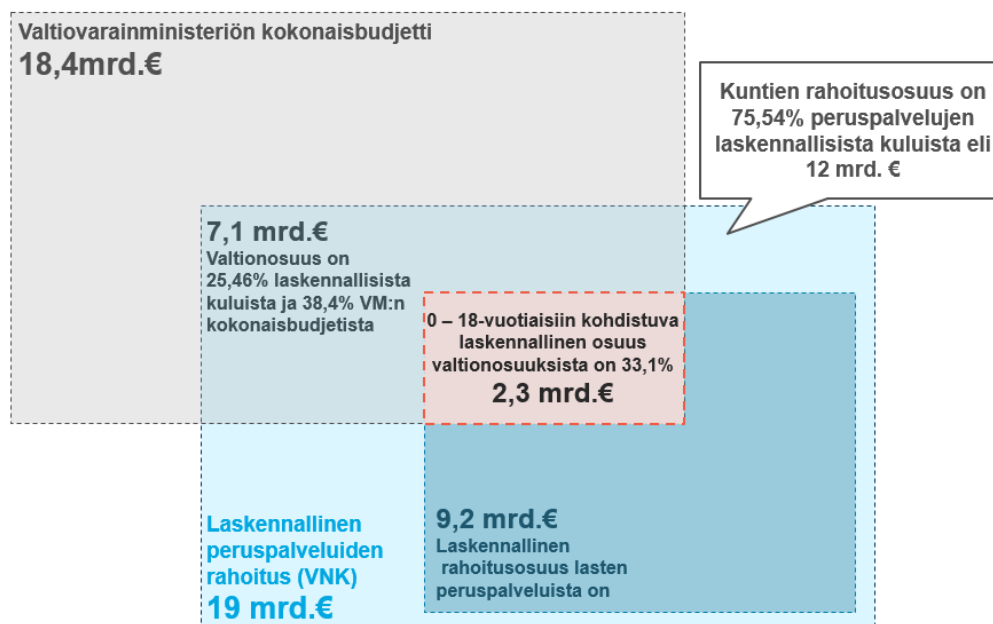


Kuva 5. Valtion ja kuntien peruspalveluvastuut.

Valtion määrärahojen vaikuttavuuden seurannan kannalta kuntien peruspalvelujen valtionosuudet ovat tällä hetkellä ”harmaalla vyöhykkeellä”, vaikka niiden mittaluokka on suuri. Vuonna 2020 valtio maksaa valtionosuuksia yhteensä yli seitsemän miljardia euroa, joka on 12 prosenttia koko valtion talousarvion määrärahoista. Valtionosuuksista lasten ja nuorten palveluihin lopulta päätyneiden eurojen määrää on vaikea selvittää. Valtionosuuksia niin sanotusti ”korvamerkittiin”, eli kohdistettiin tiettyihin palveluihin 1990 -luvulle saakka, mutta vuonna 2000 voimaan tulleen uuden perustuslain myötä kuntien itsemääräämisoikeus korostui ja kohdistetuista valtionosuuksista luovuttiin. Valtionosuuksien korvamerkitsemisen sijaan ministeriöt ovat myöntäneet kunnille hankerahoitusta täsmäkohteisiin ja hankerahoituksen kohdentumista myös seurataan. Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on ollut voimassa vuoden 2015 alusta. Tässä selvityksessä tehtyjen eri ministeriöiden asiantuntijoiden haastattelujen perusteella järjestelmään sekä kuntien avustuksiin kohdistuu uudistuspaineita, mutta uudistuksen suunta on vielä epäselvä. Yleisesti valtionosuuksien vaikuttavuuden seurannalle ja vahvistamiselle on laajempaa tarvetta kuin ainoastaan lapsien ja lapsiperheiden osalta.

Valtionosuudet ovat keskeinen osa julkistaloutta ja ne kytkevät kuntatalouden ja valtiontalouden yhteen. Selvityksessä on analysoitu, mikä osuus kuntien peruspalveluiden valtionosuuksista on laskennallisesti ajateltu kohdistuvan lapsiin. Valtion tahtotilaa valtionosuuksien kohdistamisesta on analysoitu hyödyntämällä valtionosuuksien laskentaperusteita avaavaa talousarviokirja 2020:ta ja sen valtionosuusmomentin 28.90.30 selitysosaa (HE 2019). On kuitenkin syytä huomioida, että talousarviokirjan laskelma valtionosuudesta on suuntaa antava ja todellinen valtionosuus lasketaan kuntakohtaisesti kunnan laskennallisten kustannusten yhteismäärän ja omarahoitusosuuden erotuksena. Koko valtionosuusmomentille on varattu määrärahoja 7,07 miljardia euroa. Talousarviokirjassa kuvatussa valtionosuuslaskennassa arvioidaan ensin kunnille koi-

tuvien kulujen kokonaisuus tiettyjen kriteerien avulla (ikä rakenne, sairastavuus, työttömyys, kielelliset kriteerit, saaristoisuus jne.). Näistä laskennallisista kokonaiskustannuksista vähennetään laskennallinen kuntien rahoitusosuus ja jäljelle jää valtion rahoitusosuus, eli valtionosuus. Laskentaa avataan vielä oheisessa kuvassa 6.



Kuva 6. Valtionosuuksien laskennalliset lasten osuudet.

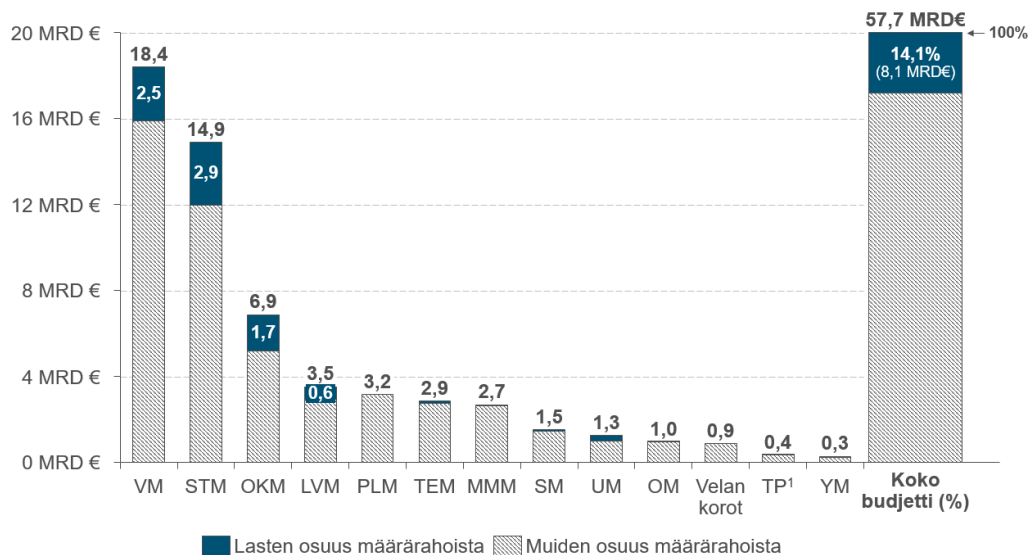
Vuonna 2020 valtio korvaa edellä mainituista laskennallisista kuluista 25,46 % ja kunnan vastuulle jää loput 74,54%, jotka katetaan pääosin kuntien verotuloista. Laskennalliset kulut määritellään useiden kriteerien pohjalta, mutta kriteereistä ikärakenne on euromääräisesti suurin. Ikärakenteeseen pohjautuvissa kuluissa painottuvat ikäpyramidin molemmat päät. Niin nuoremmista kuin vanhemmista ikäluokista maksetaan korkeampaa valtionosuutta henkilöä kohden, sillä molemmat väestöryhmät tarvitsevat työikäistä väestöä enemmän kunnan palveluja: lapset ja nuoret hoivaa ja koulutusta ja iäkkäämmät puolestaan sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja. Vuoden 2020 valtion talousarviossa ikärakenteen mukainen laskennallinen kustannus on kaikkiaan 18,7 miljardia euroa, josta 0-18-vuotiaiden kustannus on yhteensä 9,2 miljardia euroa, eli 49,05 % ikärakenteen mukaisista laskennallisista kustannuksista. Valtio korvaa em. laskennallisista kuluista 25,46 %, eli 0-18-vuotiaille valtionbudjetista osoitettu valtionosuus on 2,34 miljardia euroa ($9,25 \text{ MRD} \times 0,2546$). Laskennallisten kustannusten päälle valtionosuosmomentilta maksetaan erinäisiä lisäosia, joista lapsille kohdistuva on "kotikuntaa vailla olevien 6—15 v. kotikuntakorvaukset 5 841 000 euroa", joka maksetaan

täysimääräisenä. Ikärakenteenmukaiset valtionosuudet sekä kotikuntakorvaukset yhteen laskettuna, lapsiin on ajateltu kohdistuvan 33,11% momentin ”Kuntien peruspalvelujen valtionosuus” kuluista.

Mikäli lapsibudjetointi laajenee valtakunnalliseksi, voidaan lasten ja lapsi perheiden palveluihin kohdistuvien kuntien valtionosuuksien vaikuttavuuden arviointia parantaa merkittävästi. Jo nykyisillä tiedoilla on mahdollista selvittää yksittäisen kunnan talousarviosta, osoittaako se budjetistaan määrärahoja lapsiin samassa suhteessa kuin, se saa 0-18-vuotiaiden ikäkertoimen mukaista valtionosuutta. Toisin sanoen kunta voi omassa lapsibudjetoinnissaan tarkastella, panostaako se lapsiin enemmän vai vähemmän kuin mitä valtionosuuksien laskennassa on laskettu kunnan osuudeksi. Mikäli lähivuosina kuntatalouden tilinpäätöksistä on saatavilla lapsibudjetointitietoja nykyistä kattavammin, voidaan tehdä myös vertailua ja arviota siitä, toteutuuko valtion tahtotila kuntien budjeteissa, eli ohjautuvatko valtionosuudet lasten ja nuorten hyvinvointiin siinä suhteessa, mitä valtiontalousarviossa on valtionosuuksista päätettäessä ajateltu.

6.4 Tulokset valtion budjettianalyysistä

Kuvassa 7 on esitetty valtion vuoden 2020 budjetista tehdyn analyysin tulokset. Kokonaisuutena lasten osuudeksi budjetista on arvioitu noin 8,1 miljardia euroa eli noin 14 prosenttia kaikista valtionbudjetoimista määrärahoista. Yli miljardin edestä lapsiin kohdistuvia määrärahoja on kolmessa ministeriössä: sosiaali- ja terveysministeriössä (2,9 miljardia), valtiovarainministeriössä (2,5 miljardia) ja opetus- ja kulttuuriministeriössä (1,7 miljardia). Muiden ministeriöiden määrärahoista lapsiin kohdistuu yhteensä alle miljardi euroa.



Kuva 7. Lasten osuudet määrärahoista valtion vuoden 2020 budjetista ministeriöittäin, miljardia euroa. Kategoriat TP: sisältää tasavallan presidentin lisäksi eduskunnan ja valtioneuvoston kanslian.

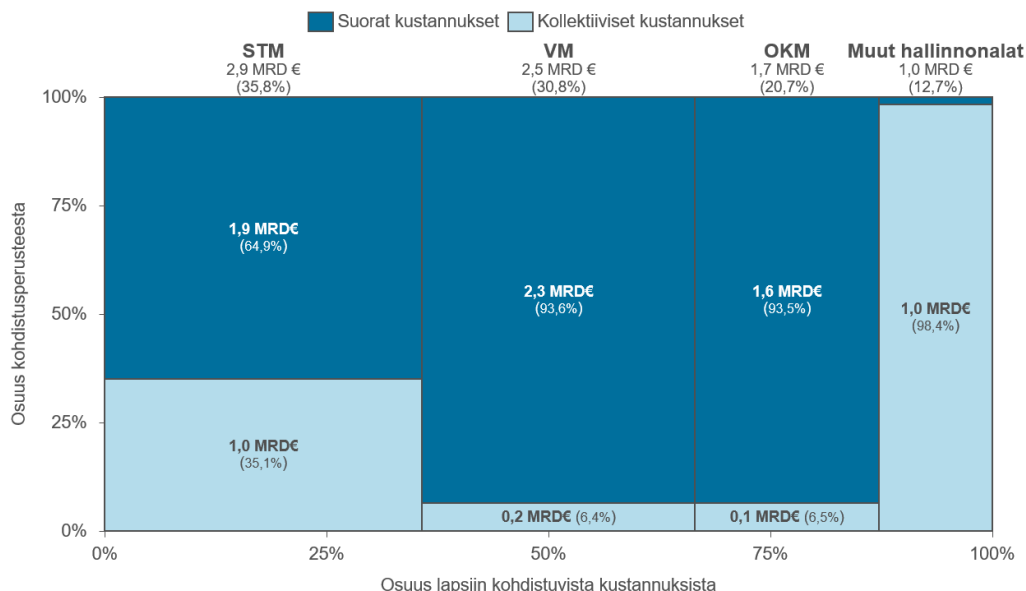
Lapsiin kohdistuvien menojen osuus on yli kymmenen prosenttia kuudessa ministeriössä: opetus- ja kulttuuriministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä, ulkoministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä, valtiovarainministeriössä ja ympäristöministeriössä. Kokonaisuutena nämä kuusi hallinnonala kattavat yli 97 prosenttia kaikista lapsiin kohdistuvista menoista. Kaikkien ministeriöiden lapsiin kohdistuvat menot on esitelty tarkemmin alla taulukossa 4.

Taulukko 4. Lasten osuudet määrärahoista valtion vuoden 2020 budjetista ministeriöittäin, miljardia euroa.

Hallinnonala	Määräraha MRD €	Lasten osuus MRD €	Lasten osuus % määrärahasta	Suorat osuudet MRD €	Kollektiiviset osuudet MRD €
OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ	6,876	1,687	24,5 %	1,577	0,110
SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ	14,903	2,912	19,5 %	1,889	1,023
ULKOMINISTERIÖ	1,260	0,240	19,0 %	0,000	0,240
LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ	3,505	0,564	16,1 %	0,000	0,564
VALTIOVARAINMINISTERIÖ	18,403	2,503	13,6 %	2,342	0,161
YMPÄRISTÖMINISTERIÖ	0,286	0,036	12,6 %	0,000	0,036
SISÄMINISTERIÖ	1,529	0,063	4,1 %	0,000	0,063
TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ	2,866	0,091	3,2 %	0,006	0,085
MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ	2,694	0,035	1,3 %	0,009	0,026
EDUSKUNTA	0,127	0,001	0,7 %	0,000	0,001
OIKEUSMINISTERIÖ	0,963	0,003	0,4 %	0,001	0,003
VALTIONEUVOSTON KANSLIA	0,219	0,001	0,3 %	0,000	0,000
PUOLUSTUSMINISTERIÖ	3,173	0,000	0,0 %	0,000	0,000
TASAVALLAN PRESIDENTTI	0,016	0,000	0,0 %	0,000	0,000
VALTIONVELAN KOROT	0,873	0,000	0,0 %	0,000	0,000
BUDJETTI YHTEENSÄ	57,691	8,136	14,1 %	5,824	2,313

Osuudeltaan selvästi eniten lapsiin kohdistuu kustannuksia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta, jonka budjetista noin neljännes kohdistuu lapsiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön suuri määrärahojen osuus on ilmeistä ottaen huomioon sen toimintakentän. Yllättävimpänä hallinnonalana lapsibudjetoinnin näkökulmasta on ulkoministeriö, jonka budjetista kohdistuu lapsiin lähes yhtä suuri osuus kuin sosiaali- ja terveysministeriöstä. Tämä selittyy kehitysyhteistyön määrärahoilla, jossa suuressa osassa lapset ovat avunsaajina.

Kuvassa 8 on tarkasteltuna vielä valtion lapsiin kohdistuvat määrärahat kohdennusperusteen mukaan. Lapsiin kohdistuvia suoria kuluja on valtion talousarviossa 5,8 miljardia euroa, eli 71,6% lapsiin kohdistuvista määrärahoista. Kollektiivisia kuluja on 2,3 miljardia euroa (kuva 8). Kolmen suurimman lapsiin määrärahoja kohdistavan ministeriön lapsimäärärahat ovat suurelta osin suoria kustannuksia. Kaikista valtion talousarvion lapsiin kohdistuvista kustannuksista 87 prosenttia tulee STM:n, OKM:n ja VM:n kautta.



Kuva 8. Lasten osuudet valtion vuoden 2020 budjetin määrärahoista ministeriöittäin kohdennusperusteittain, miljardia euroa / %.

Kollektiiviset kustannukset ovat luonteeltaan julkishyödykkeen-omaisia, joten niiden tarkoitus ei ole suoranaisesti täyttää lapsien tarpeita valtionrahoitukseen, vaan taata koko väestölle palveluita ja hyvinvointia. Toki lapset hyötyvät näistä varoista siinä missä aikuisetkin. Kollektiivisten kustannusten osuus kaikista valtionhallinnon lapsiin kohdistuvista kustannuksista on vajaa 30 prosenttia.

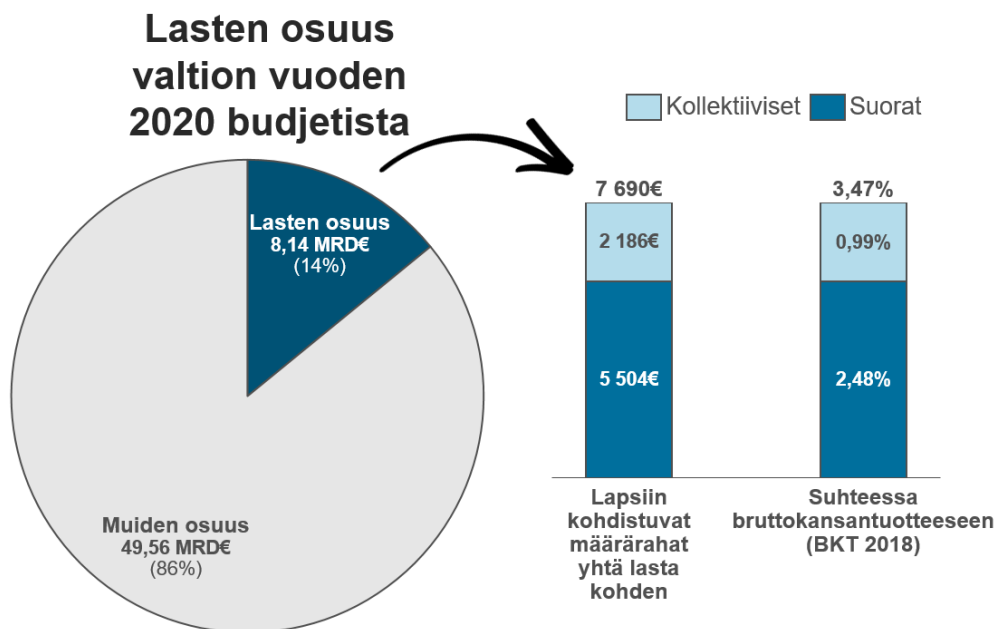
Tuloksia tulkitessa on syytä huomioida, että sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön lainsäädäntövalta lapsiin kohdistuvien etuuksien ja palvelujen osalta on laajempi kuin näiden ministeriöiden osuus lapsiin kohdistuvista budjetin määrärahoista. STM:n ja OKM:n valmisteltavana on kuntia velvoittava lainsäädäntö niin kuntien järjestämistä kasvatus- ja sivistyspalveluista kuin sosiaali- ja terveystalveluista, joiden valtionosuudet rahoitetaan valtiovarainministeriön pääluokan alaisesta peruspalvelujen valtionosuuksien momentista. Lisäksi STM vastaa perhevapaiden lainsäädännön valmistelusta, mutta etuuksien kustannuksista alle kymmenys katetaan ministeriön budjetista ja pääosa työnantaja- ja työntekijämaksuilla. Lainsäädännön osalta siten nämä kaksi ministeriötä ovat lapsen oikeuksien ja hyvinvoinnin turvaamisen näkökulmasta vieläkin merkittävämpiä kuin mitä osuus valtion lapsiin kohdistuvista määrärahoista kertoo.

6.5 Valitut indikaattorit ja mittarit valtion talousarvion lapsibudjetoinnille

Valtiotasoisien lapsilähtöisen budjetoinnin käyttöönotossa on tärkeää varmistaa, että menetelmä täyttää kansainväliset kriteerit. Tältä osin selvityksessä hyödynnetään aiemmin luvussa 4.1 kuvattua C-PEM -viitekehystä (Cummins 2016). C-PEM-viitekehysten kautta tarkastelemme valtion budjetista seuraavia yleisiä kustannusindikaattoreita ja temaattisia indikaattoreita:

- Lapsiin kohdistuvat kokonaiskulut yhteensä ja osuus kokonaisbudjetista
- Lapsiin kohdistuvien kulujen osuus kokonaisbudjetista
- Lapsiin kohdistuvien kulujen osuus BKT:sta
- Lapsiin kohdistuvat suorat ja kollektiiviset kulut
- Lapsiin kohdistuvat kulut per lapsi (+ euroa/päivä/lapsi)
- Lapsiin kohdistuvat kulut ministeriöittäin ja osuudet ministeriöiden budjeteista
- Suorien/kollektiivisten kulujen tarkastelu ministeriöittäin

Edellä mainitut C-PEM-viitekehysten mukaiset indikaattorit eivät yksittäisinä lukuina vielä anna paljoakaan informaatiota lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien tilasta ja niihin investoimisen riittävydestä. Kun luvuista saadaan aikasarjoja tai kansainvälistä vertailua, informaatioarvo kasvaa huomattavasti. Kertaluonteisena laskelmana indikaattorit antavat kuvaa tällä hetkellä lapsiin kohdistuvista resursseista ja niiden painopisteistä. Alla kuvassa 9 on esitetty C-PEM-viitekehysten mukaisten suorien ja kollektiivisten kulujen jakautuminen valtion vuoden 2020 budjetissa lukuun ottamatta ministeriökohtaisia kuluja ja niiden osuuksia, jotka on esitetty jo yllä taulukossa 4.



Kuva 9. C-PEM- indikaattorien mukaisten lapsiin kohdistuvien kulujen jakautuminen valtion vuoden 2020 budjetissa.

Laskennallisesti yhtä lasta kohden valtion vuoden 2020 talousarviosta kohdentuu 7 690 euroa, josta 5 504 euroa on suoria kuluja ja 2 186 euroa on kollektiivisia kuluja (kuva 9). Vuoden 2018 bruttokansantuotteeseen (234,5 mrd €) suhteutettuna lapsiin käytettyjen menojen osuus oli vuonna 2018 reilu kolme prosenttia.

Lapsibudjetointiin on tarpeen lisätä sen käyttöönoton yhteydessä hyvinvointi-indikaattoreita, joiden pohjalta lapsibudjetoinnille asetettuja tavoitteita voidaan arvioida. Perimmäisenä tavoitteena valtionhallinnon lapsibudjetoinnille on lapsen oikeuksien ja hyvinvoinnin vahvistuminen, ei niinkään esimerkiksi lapsiin kohdistuvien määrärahojen kasvattaminen. Lapsibudjetoinnille asetettavat tavoitteet ja seurattavat hyvinvointi-indikaattorit on luontevinta määritellä kansallisessa lapsistrategiassa, jolloin lapsistrategia toimii lapsibudjetoinnin arvoperustana, joka määrittää ne tavoitteet ja kriteerit, joihin indikaattoreita verrataan. Valtiontason lapsibudjetoinnin hyvinvointi-indikaattoreina voidaan käyttää pitkälti samoja indikaattoreita kuin kuntatason lapsibudjetoinnissa (ks. tämän raportin luku 7.5.). Lapsistrategia 2040 -selvityksen (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019; Valtioneuvosto 2019) mukaiset lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin osa-alueet: osallisuus, oppiminen, ihmissuhteet, turvallisuus ja terveys ovat toimiva jäsenitys valittaville indikaattoreille, kuitenkin sillä lisäyksellä, että perheiden taloudellista tilannetta kuvastavat indikaattorit ovat valtion lapsibudjetoinnissa keskeisiä, sillä lapsiin kohdistuvista valtion määrärahoista etuudet muodostavat merkittävän osan.

Kuntien määrärahat kohdistuvat puolestaan ennen kaikkea palveluihin. Lapsiperheiden taloudellista hyvinvointia mittaavat indikaattorit on siten sisällytettävä valtion lapsibudjetointiin.

6.6 Valtionhallinnon valmiudet lapsibudjetoinnin aloittamiseen

Selvityksessä tehtyjen eri ministeriöiden asiantuntijoiden haastattelujen sekä budjetti-analyysin perusteella keskeisillä valtionhallinnon organisaatioilla on valmiutta edetä lapsibudjetoinnissa. Sen käyttöönottoon tarvitaan kuitenkin selkeä poliittinen tahtotila ja riittävät resurssit. Valtionhallinnossa on kehitetty ja kehitetään edelleen sekä ilmiöpohjaista budjetointia että lapsistrategiaa, joiden liittymäpinta lapsibudjetointiin on laaja. Tämän voi katsoa lisäävän valmiuksia lapsibudjetoinnille. Tässä alaluvussa esitetään valtionhallinnon keskeisten organisaatioiden edellytyksiä lapsibudjetoinnin käyttöönottoon.

Selvityksen arvion mukaan lapsibudjetoinnin kannalta keskeisimpiä organisaatioita omistajuuden näkökulmasta ovat valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, opeus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä eduskunta. Seurannan ja arvioinnin näkökulmasta keskeisiä välineitä ovat hallituksen vuosikertomus sekä VTV:n vuosikertomus sekä erillisraportit ja näistä vastaavat organisaatiot: valtioneuvoston kanslia, VTV sekä eduskunta. Luvussa esitetyt havainnot ja johtopäätökset perustuvat selvityksessä tehtyihin eri valtionhallinnon asiantuntijoiden haastatteluihin. Tavoitteena on piirtää kuvaa sekä organisaatioiden valmiuksista että voitettavista esteistä, kun edetään kohti lapsibudjetointia.

Valtiovarainministeriö antaa ohjeet budjetin laatimiselle: Valtiovarainministeriön (VM) rooli lapsibudjetoinnin toteuttamisessa on keskeinen huolimatta siitä, millainen etenemistapa valitaan. VM:n olisi luontevaa olla lapsibudjetoinnin vastuuministeriö, sillä se on jo lähtökohtaisesti poikkihallinnollinen, kokonaisuutta koordinoiva organisaatio johtaessaan koko valtionhallinnon budjettiprosessia. Lisäksi VM:ssä sijaitsevan kunta- ja aluehallinto-osaston tehtävänä on kehittää kuntien toimintaa, joten kuntatason lapsibudjetoinnin valtakunnallistamisessa se on avainasemassa. Mikäli vastuu lapsibudjetoinnista linjataan jollekin toiselle ministeriölle, VM osallistuisi kuitenkin merkittävässä määrin lapsibudjetoinnin toteutukseen.

VM:n virkakunnan kyky ja tekninen valmius edetä lapsibudjetoinnissa on hyvä. VM:ssä on vuoden 2020 helmikuussa käynnistynyt ”Julkisen hallinnon taloustietojen

tietomäärittysten ylläpidon” -kehittämishanke. Selvityksessä taloustietojen keruuta automatisoidaan, mikä tuo mahdollisuuksia lapsibudjetoinnille, kuten muillekin budjetin ilmiöpohjaisille tarkasteluille. Valtion talousarvion rakenne joustaa moneen suuntaan, kun tavoite on selvä. VM:n ajattelun mukaisesti budjetin rakenne on työväline, jota muutetaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti kuitenkin siten, että talousarvion rakenne sanelee myös hallinnonalojen väliset vastuut. Valmius ilmiöpohjaisen tarkastelun edistämiseen on VM:ssä vahvempi, mikäli tarkastelu ei edellytä valtion talousarvion rakenteen muokkausta, vaan analyysit tehdään nykyistä budjettirakennetta hyödyntäen. Viime vuosina on budjettirakennetta pyritty yksinkertaistamaan ja budjettimo-mentteja on yhdistetty, mikä on lapsibudjetoinnin kannalta epäsuotuisaa kehitystä, sillä sama momentti sisältäisi hyvinkin erilaisia kuluja ja budjettianalyysi sekä talousseuranta vaikeutuisivat

VM voi jonkin verran kehittää toimintojaan myös itsenäisesti. Mikäli lisäresurssia tarvitaan, kehittämistyö vaatii poliittisen linjauksen. Ministeriössä on kokemusta esimerkiksi kestävän kehityksen ilmiöpohjaisesta tarkastelusta. Työhön oli kohdistettu budjettiosastolta 1-2 henkilön työpanos tietojen keräämiseen eri ministeriöistä. Lisäksi tietojärjestelmien vaatimat muutostarpeet on otettava huomioon aikataulussa, mikäli lapsibudjetoinnissa edetään. Ilmiöpohjaisessa tarkastelussa ongelmana on havaittu talousarviokirjan asettamat haasteet kokonaiskuvan hahmottamiselle. Kestävän kehityksen ilmiöpohjaisen tarkastelun läpileikkaavuus budjettikirjassa toteutettiin käytännössä siten, että aihe käsiteltiin jokaisen hallinnonalan kohdalla erikseen ja yleisperusteluissa oli lisäksi kestävän kehityksen yhteinen osio. Näin toteutettuna ratkaisu jäi edelleen hajanaiseksi eikä tavoite poikkihallinnollisesta tarkastelusta toteutunut ihan teellisesti.

Valtioneuvoston kanslia vastaa ministeriöiden yhteisistä kehityshankkeista: Valtioneuvoston kanslia (VNK) on ministeriöiden yhteinen organisaatio, joka vastaa niin ministeriöiden yhteisistä tukipalveluista kuin poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Lisäksi valtioneuvoston kanslia vastaa valtion omistajaohjauksesta sekä Suomen EU-politiikasta. Valtioneuvoston kansliaan on viime vuosina koottu yhä enemmän ministeriöiden yhteisiä hallinnon resursseja. Tulevaisuus- ja strategiatyö sekä erilaiset kehityshankkeet kuuluvat VNK:n tehtäviin. Lapsibudjetoinnin päävastuu voisi siis valtionhallinnon sisäisen työnjaon mukaan perustellusti olla myös VNK:lla. Tällä hetkellä kanslian organisaatio on kuitenkin tätä tehtävää ajatellen verrattain ohut.

VNK:n strategiaosasto kehitti ilmiöpohjaista tarkastelua hallitusneuvotteluihin 2019, ja lisäksi vuosien 2018 ja 2019 budjeteista on tehty budjettianalyysiä hiilineutraaliuden näkökulmasta. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välinen vahva yhteistyö olisi hyvä pohja strategisten tavoitteiden ohjaamalle budjetoinnille ja kustannusvaikuttavuuden tarkastelulle ja lisäämiselle. VNK:n eri hallinnonalojen yhdenvertainen palvelemisen periaate toisaalta edellyttää lasten lisäksi muidenkin väestöryhmien

vastaavaa tarkastelua, mutta toisaalta kanslian tulevaisuuteen suuntaava työskentelytapa mahdollistaa erityisten ilmiöiden ja tavoitteiden nostamisen strategisena valintana esille. VNK:n tavoitteena on avata valtion talousarviota kansalaisten tarkasteltavaksi ymmärrettävällä tavalla. Lapsibudjetointi sopii hyvin tähän tavoitteeseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lähtökohtana on elämänkaariajattelu: Opetus- ja kulttuuriministeriöllä (OKM) on valtionhallinnon organisaatioista pienin askel siirtyä lapsibudjetointiin. Merkittävä osa hallinnonalan määrärahoista kohdistuu lapsiin ja nuoriin ja elämänkaariajattelu on sisään rakennettuna kasvatukseen ja koulutukseen keskittyvällä hallinnonalalla. Lapsibudjetoinnin arvoperustana oleva lapsen oikeuksien näkökulma ei nouse ministeriön tavoitteissa esille, pikemminkin ajatuksena on lapsiin ja nuoriin panostaminen investointina kansakunnan tulevaisuuteen. Lapsiin ja nuoriin panostamista tai erillistä budjettianalyysiä ei ministeriöissä nähdä epäoikeudenmukaisena muita ikäryhmiä kohtaan. Ministeriön perustehtävänä on huolehtia koko väestön koulutuksesta elämänkaariajattelun mukaisesti ikäluokka kerrallaan. Panostus esimerkiksi perusopetukseen on elämänkaariajattelun mukaan investointia koko väestöön. Yksilö siirtyy vuosien myötä koulutusasteelta toiselle, ja jokaisella koulutusasteella tavoitellaan koko väestöön ulottuvaa hyvää, vaikka kohteena on ikäluokka kerrallaan.

OKM:n budjetin lapsiin ja nuoriin kohdistuvien kulujen erittelyssä on haasteita, esimerkiksi liikunnan edistämiseen myönnettyjen avustusten osalta, mutta monilta osin nykyinen tilijaottelu ja budjettikäytännöt antavat hyvät valmiudet määrärahojen jäljittämiseen ja budjettianalyysiin. Määrärahojen vaikuttavuuden seurannalle ei ole vielä pysyviä rakenteita, mutta tietoa sen pohjaksi kerätään ja sitä on saatavilla runsaasti. Tällaisia ovat esimerkiksi PISA-tutkimukset, kouluterveyskyselyt, opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen ja varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda, Tilastokeskuksen hyvinvointiindikaattorit ja VATT:n tutkimukset sekä kuntatilastot.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta: Sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) elämänkaariajattelu ei ole saanut jalansijaa, vaan eri ihmisryhmät nähdään ensisijaisesti nykyisen väestöryhmänsä edustajina, jolloin yhdenvertaisuusvaatimus estää nostamasta yhtä väestöryhmää erityisen huomion kohteeksi. Tämän ajattelutavan mukaan lapsibudjetoinnin edistäminen vaatisi siten jo lähtökohtaisesti väestölähtöisen budjetoinnin ottamista käyttöön hyvin laajassa mittakaavassa eri väestöryhmät huomioiden. Väestölähtöisestä budjetoinnista ei kuitenkaan ole ministeriössä aiemmin tehtyjä kokeiluja tai alustavaa valmistelua. Ilmiöpohjainen budjetointi on ministeriölle tutumpi lähestymistapa aiheeseen, sillä virkakuntaa on koulutettu ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamiseen. Ministeriön ajattelutapaan soveltuisi lapsibudjetoinnin käynnistäminen pilottihankkeena sillä ajatuksella, että metodologia laajennetaan kokeilujen jälkeen myös muihin väestöryhmiin. Kansainvälisistä

esimerkeistä päätellen tämä onkin yleinen kehityskulku. Esimerkiksi Walesissa on lapsibudjetoinnin kautta edetty muiden väestöryhmien kuten ikääntyneiden palvelujen ja etuuksien kokonaistarkasteluun.

STM:n hallinnonalan budjetista lapsiin, nuoriin ja perheisiin kohdistuvia menoja on sekä kunnille maksettavissa valtionosuuksissa että suoraan perheille maksettavissa sosiaaliturvaetuuksissa. Molemmista näistä on lapsibudjetointiin tarvittavien tietojen saaminen nykyisellä tilijaottelulla hyvin vaikeaa. Edellä mainittujen lisäksi ministeriön valtionosuusbudjetista on hallituskausittain irrotettu kehittämishankerahoja, jotka on jaettu hakemusten perusteella takaisin kunnille. Näistä rahoista merkittävä osuus on osoitettu lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämiseen. Käytännössä määräraha on ollut sama, mutta sen nimi on vaihtunut (LAPE-kärkihanke, KASTE 1 ja KASTE 2 -hankerahat).

Vuonna 2019 päättyneen hallituskauden LAPE-hankkeen kautta ministeriöllä on vahva yhteys kuntatasolla toteutettuihin lapsibudjetoinnin pilottihankkeisiin. Ministeriössä tehty lapsibudjetoinnin kehitystyö tapahtui nimenomaan osana sote-maakunta-uudistuksen valmistelua kunta – maakunta tasolla, jonne luotiin taloushallinnon infraa: tilastointia ja JHS-palveluluokitusta (julkisen hallinnon suositus kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitukseksi). Tällä tasolla saavutettiin myös poikkihallinnollista tarkastelua. Palveluluokituksen avulla esimerkiksi ennaltaehkäisevien palvelujen osuutta on mahdollista saada esille sosiaali- ja terveydenhuollon kuluista. Rahan kohdentuminen asiakastasolle sekä asiakastason toiminnan ohjaaminen vaikuttavampaan suuntaan on pitkälti ministeriön ulottumattomissa ja vaatii kehitystyötä. Ministeriön kehitystyö ei toistaiseksi ole suuntautunut valtion budjettiprosessiin, mutta askeleita tietojohtamisen ja tietopohjan vahvistamisen suuntaan on otettu jo suunnitelmien tasolla.

STM:n sisällä on tasa-arvoyksikkö, jonka tehtävänä on lainsäädännön ennakkoarvio- tusten arviointi naisten ja miesten välisen tasa-arvon näkökulmasta. Tasa-arvoyksikön kautta ministeriöllä on vahva kosketuspinta lainsäädännön ihmisvaikutusten arviointiin sekä ihmis- ja perusoikeuksien toimeenpanon varmistamiseen. Lapsibudjetointiin vahvasti niveltävän lapsivaikutusten arvioinnin kannalta tämä on mielenkiintoinen liittymä- pinta.

Eduskunta valvoo hallituksen toimia ja voi velvoittaa toimenpiteitä: Eduskunta päättää valtion talousarviosta, mutta käytännössä eduskunnan tekemät muutokset hallituksen talousarvioesitykseen ovat marginaalisia. Esimerkiksi eduskunnan tekemät muutokset budjetin määrärahoihin verrattuna hallituksen esitykseen vuoden 2020 talousarvioksi ovat suuruudeltaan 0,2 prosenttia. Eduskunta kuitenkin päätöksentekova- vastuunsa sekä valiokuntien kuulemismenettelyjen kautta valvoo samalla valtion mää- rärahojen käytön tuloksia ja vaikuttavuutta kansalaisten näkökulmasta. Eduskunnan

merkittävin valta lapsibudjetoinnin edistämisessä onkin sen rooli valvoessaan hallituksen toimia ja velvoittaessaan hallitusta tiettyihin toimenpiteisiin tulevaisuudessa. Esimerkiksi valtiovarainvaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat aiemmissa kannanotoissaan (VaVL 6/2018 ja StVM 28/2018) velvoittaneet hallitusta lapsibudjetoinnin edistämiseen valtionhallinnossa. Tulevaisuusvaliokunta on velvoittanut etenemään ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa useissa lausunnoissaan (TuVL 4/2018, 1/2018, 6/2017 ja 1/2017). Eduskunnan kannalta on olennaista saada enemmän tietoa siitä, mitä tuloksia ja vaikutuksia valtion määrärahoilla saadaan aikaan.

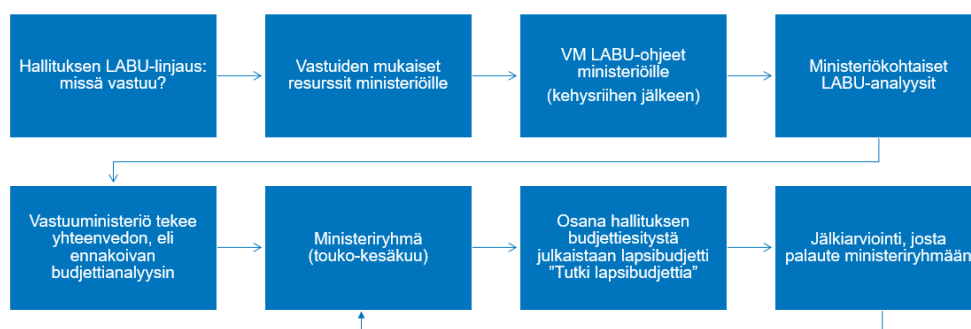
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV tekee jo teemapohjaista tarkastelua: Viimeaikoina VTV:ssä on siirrytty yksikkökohtaisesta tarkastelusta kohti ilmiöpohjaista tarkastelua kestävän kehityksen ja Agenda 2030 teemojen johdolla. VTV:n strategiassa on määritelty neljä vaikuttavuusaluetta, joita tarkastellaan. Nämä vaikuttavuusalueet ovat 1) kestävä julkinen talous, 2) kestävä hallinnon kehittäminen, 3) toimiva tiedon hallinta ja 4) hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta. Valmius teemapohjaiseen tarkasteluun on virastossa siten hyvä. Lapsibudjetoinnilla on yhtymäpintoja kaikkiin neljään vaikuttavuusalueeseen, erityisesti neljänteen. Lapsibudjetoinnin kannalta VTV:n haasteena on tarve tarkastella kaikkia väestöryhmiä yhdenvertaisesti sekä lapsiin kohdistuvien vaikutusten erittelemisen vaikeus. VTV:n toimintaa rajoittaa myös, että tarkastettavan aineiston on oltava olemassa, eli uutta aineistoa ei kerätä ja selvitetä. VTV:llä ei lisäksi ole tiedonsaantioikeutta kuntiin eikä Kansaneläkelaitokseen, mutta nämä voivat tahtoessaan antaa tietoja. VTV:n raportit keskittyvät eri vuosina eri asioihin, jolloin aikasarjatarkastelun mahdollisuutta ei valitettavasti synny. Aikasarjojen syntyminen jäisi siten hallituksen omaan vuosikertomukseen kerättyjen tietojen varaan. Alla taulukossa 5 on vielä tiivistetty valtionhallinnon valmiudet ja kehittämistarpeet lapsibudjetointiin.

Taulukko 5: Tiivistelmä lapsibudjetoinnin valmiuksista ja kehittämistarpeista valtionhallinnossa.

Organisaatio (ja tuote)	Valmiudet	Lapsilähtöistä budjetointia koskevat kehitysehdotukset
Valtiovarainministeriö (Valtion talousarvio)	Poikkihallinnollinen toimija. Lapsi- tai väestölähtöistä tarkastelua ei vielä tehdä. Ilmiöpohjaisesta budjetoinnista on kokemusta. Valmius on olemassa ja budjettirakenne joustaa jonkin verran.	Poliittinen linjaus ja resurssit tarvitaan. Tietojärjestelmän muutos vaatii siirtymäajan. Kärkihankebudjetit ovat aiemmin jääneet irrallisiksi. LABU olisi kiinnitettävä perustyyöhön.
Sosiaali- ja terveysministeriö (Oman hallinnon-alan budjetti)	LAPE-työssä kehitetty hankkeina kuntien/maakuntien LABUa, mutta valtiontaso ja nivoutuminen perustyyöhön puuttuu. Valmius väestölähtöiseen tarkasteluun myönteisempi kuin vain lapsiväestöön kohdistuvaan tarkasteluun.	Elämänkaariajattelun omaksuminen, lapsilähtöisyyden sisällyttäminen strategiaan sekä lapsiin kohdistuvien määrärahojen erittely. Tietojärjestelmiin mahdollisuus seurata mm. varojen käyttöä esim. yhteinen sähköinen työpöytä.
Opetus- ja kulttuuriministeriö (Oman hallinnon-alan budjetti)	Valmius on olemassa, odottavat linjausta. Kokemusta ilmiöpohjaisesta tarkastelusta on ja elämänkaariajattelu kuuluu ministeriön eetokseen.	Tieto on olemassa, mutta järjestelmä ei tuo sitä esille. Tietojen avaaminen ja hyödyntäminen vaikuttavuuden lisäämiseksi esimerkiksi teknisen sovelluksen avulla.
Valtioneuvoston kanslia (Strategiat ja hallituksen vuosikertomus)	LABUa ei ole tehty, mutta ilmiöpohjaista budjetointia on vahvasti kehitetty. Vahva valmius joko väestölähtöiseen tarkasteluun tai tarkemmin määritellyyn ilmiöön.	Budjetin vaikuttavuuden lisääminen, vaikutusten todentaminen ja sisällön avaaminen kansalaisille.
Eduskunta ja valiokunnat (Valtion talousarvio ja mietinnöt kertomuksista)	Valiokuntien kannanotoissa edellytetään etenemistä lapsibudjetoinnissa. Tarkastusvaliokunnalla vahva rooli hallituksen toiminnan jälkiarvioinnissa.	Lapsibudjetoinnin nostaminen esille hallituksen ja VTV:n kertomusten käsittelyn yhteydessä. Kansalaisnäkökulman edistäminen ja määrärahojen vaikuttavuustiedon käyttö.
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV (Vuosikertomus ja erilliskertomukset)	Mahdollisuus tehdä erillistarkastuksia. Hallituksen vuosikertomukset tarkasteltavana vuosittain.	Lapsibudjetoinnin nostaminen erillistarkastuksen kohteeksi, kun menetelmä on otettu käyttöön. Määrärahojen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointi yli hallinnonalaraajojen. Tuki eduskunnan tiedontarpeilla.

6.7 Tiekartta lapsibudjetoinnin käyttöönotolle valtionhallinnossa

Keskeisillä ministeriöillä on edellytykset aloittaa lapsibudjetoinnin toteutus omalla hallinnon alallaan ripeässäkin aikataulussa. Selvityksessä tehdyissä valtionhallinnon asiantuntijoiden haastatteluissa korostui poliittisen linjauksen tarve, jotta lapsibudjetointi voi valtionhallinnossa edetä. Ministeriöiden avainhenkilöiden yleinen käsitys oli, että lapsibudjetointia lähdetään edistämään, kun poliittisilta päättäjiltä tulee asiaan selkeä kanta. Nykyisessä hallitusohjelmassa on jo sitouduttu edistämään lapsibudjetointia (Hallitusohjelma 2019). Tarvitaan kuitenkin vielä yksityiskohtaisempi päätös ja linjaukset keskeisistä vastuutahoista ja toteutustavoista. Alla on kuvattu tämän selvityksen ehdotukset näistä linjauksista.



Kuva 10. Yksinkertaistettu tiekartta lapsibudjetoinnin aloittamiseksi valtionhallinnossa.

1. Hallitus tekee päätöksen lapsibudjetoinnin aloittamisesta ja vastuunjaosta:

Hallitus tekee päätöksen lapsibudjetoinnin aloittamisesta esimerkiksi lapsistrategiatyöhön sisältyvänä hankkeena. Samalla hallitus tekee linjauksen lapsibudjetoinnista vastaavasta ministeristä, ministeriöryhmästä ja ministeriöstä (voi olla myös VNK). Linjaus voidaan tehdä esimerkiksi hallituksen kehysriihessä. Lapsibudjetointivastuun sijaitseminen valtiovarainministeriössä tai valtioneuvoston kanslian strategiaosastolla tukisi ajatusta, että kyse on koko valtionhallinnon poikkihallinnollisesta toiminnasta. Toisaalta lapsistrategian valmistelun ja toimeenpanon, lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin sijaitseminen samassa yksikössä on perusteltua. STM:n alainen tasa-arvoyksikkö on vastaavalla tavalla ihmisoikeusperustainen ennakkovaikutusten arviointeja tekevä yksikkö kuin millainen lapsibudjetoinnin ja lapsivaikutusten arvioinnin tehtäväalue olisi. STM:n tai OKM:n alaisuuteen voitaisiin perustaa lapsiasioiden yksikkö, johon koottaisiin jo valmisteilla olevan lapsistrategian toimeenpanoon, lapsibudjetointiin ja lapsivaikutusten arviointiin tarvittavaa osaamista. Ministeriöryhmä toisi

lapsibudjetointiin poikkihallinnollista näkökulmaa. Ministerityöryhmän tueksi tarvittaisiin myös poikkihallinnollinen virkamiestyöryhmä, jossa olisi STM:stä ja OKM:stä edustukset niin talousosastolta kuin substanssiosastoilta sekä edustukset VM:n budjetti- ja kuntaosastoilta ja VNK:n strategiaosastolta. Mikäli ministeriöiden vastuut muuttuvat, voi muutoksesta seurata myös lainsäädännön muutostarpeita, jotka on kartoitettava, kun päätöstä valmistellaan.

2. Hallitus osoittaa lapsibudjetointiin resurssit: Lapsibudjetoinnissa voidaan epäonnistua, mikäli sen edellyttämän virkatyön vastuuttaminen epäonnistuu tai resursointi jää vajaaksi. Resursseja tarvitaan ennen kaikkea lapsibudjetoinnista vastaavaan osastoon tai yksikköön sekä lapsibudjetoinnin kannalta keskeisimpiin valtionhallinnon organisaatioihin (VM sekä kunta- että budjettiosasto, VNK, STM ja OKM). Resursointi vaatii luottamusta siihen, että panostus vahvistaa lapsen oikeuksia, lisää tuottavuutta ja vaikuttavuutta, antaa keskeistä tietoa johtamisen tueksi ja mahdollistaa tulevaisuudessa yhä paremman päätöksenteon ja lainvalmistelun.

3. Valtiovarainministeriö antaa ministeriöille ohjeet eritellä lapsiin kohdistuvat määrärahat: Valtiovarainministeriö lisää ministeriöille lähetettäviin budjetinlaadintaohjeisiin lapsibudjetointia koskevan ohjeistuksen. Lapsiin kohdistuvat suorat ja kollektiiviset kulut jäljitetään ministeriöittäin budjetista jo budjetin valmisteluvaiheessa. Samalla huolehditaan siitä, että lapsibudjetointiin koottava tieto on yhteismitallista ja helposti yhdistettävää. Valtiovarainministeriön vuoden 2020 helmikuussa käynnistynyt ”Julkinen hallinnon taloustietojen tietomäärittelyiden ylläpidon” -kehittämishanke antaa hyviä mahdollisuuksia ministeriöiden tietojenkeruun automatisoinnille, jonka myötä lapsibudjetoinnin tietojen keruu helpottuu huomattavasti.

4. Ministeriöt erittelevät lapsiin kohdistuvat määrärahat ja tehdään ennakoiva budjettianalyysi: Ministeriöt erittelevät talousarvioesityksissään lapsiin kohdistuvat suorat ja kollektiiviset määrärahat ja tuottavat tiiviin yhteenvedon valtiovarainministeriön antamien ohjeiden mukaan taholle, joka on valittu vastaamaan lapsibudjetoinnista toimenpiteen 1 mukaisesti. Apuna määrärahojen erittelyssä ministeriöt voivat käyttää tämän selvityksen liitteenä (liite 1) olevan taulukon logiikkaa. Ministeriöillä on parhaat edellytykset koota oman hallinnonalansa tiedot, sillä ministeriöillä on pääsy moniin sellaisiin hallinnonalojensa koskeviin tietolähteisiin, jotka ovat ulkopuolisille vaikeasti saavutettavissa. Ajallisesti suositeltavin ajankohta ministeriöiden omien budjettianalyysien työstämiseen on kehysriihen jälkeinen aika, jolloin analyysin pohjana on kehyspäätös.

5. Vastuutaho tekee yhteenvedon ministeriöiden tiedoista eli ennakoivan budjettianalyysin: Lapsibudjetoinnista vastaava ministeriö tekee ministeriöiden antamista tiedoista yhteenvetomuiston, eli ennakoivan budjettianalyysin. Ennakoivassa budjettianalyysissä talousarvioesitysluonnosta ja sen odotettuja vaikutuksia verrataan

lisäksi lapsistrategiassa asetettuihin tavoitteisiin ja esitysluonnosta korjataan tarvittaessa. Analyysimuistio käsitellään lapsibudjetoinnista vastaavassa ministerityöryhmässä kevätkaudella, jotta mahdollisesti tarvittavat muutokset voidaan tehdä ennen hallituksen budjettiriihtä.

6. Hallituksen talousarvioesityksen osana julkaistaan lapsibudjetti: Hallituksen budjettipäätöksen jälkeen osana lopullista talousarvioesitystä tai sen liitteenä julkaistaan eduskuntakäsittelyä varten päivitetty ennakoiva budjettianalyysi, eli lapsibudjetti. Havainnollistavana materiaalina julkaistaan myös ”Tutki budjettia” -tyylinen kansantajuinen julkaisu / työkalu, jonka avulla kuka tahansa voi tarkastella lapsiin kohdistuvia valtion budjetin määrärahoja. Lapsibudjetti voi olla myös osana ”Tutki budjettia” -julkaisua.

7. Hallitus linjaa lapsibudjetoinnin jälkiarvioinnin toteutustavan: Hallitus tekee päätöksen, että lapsibudjetoinnin toteutumisesta raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa. Jälkiarvioinnin liittäminen hallituksen vuosikertomukseen mahdollistaa huolellisen ja poikkihallinnollisen käsittelyn. Hallitus voi itse linjata lapsibudjetoinnin sisällyttämisen vuosikertomukseensa, jolloin se tulee myös eduskunnan ja valtioneuvoston tarkastusviraston arvioitavaksi. Mikäli lapsibudjetointi toteutetaan osana lapsistrategiaa, lapsibudjetointi myös arvioidaan osana lapsistrategian toimeenpanoa.

Valtioneuvoston kanslia vastaa hallituksen vuosikertomusten kokoamisesta. Lapsibudjetoinnin arvioinnin liittämiseksi osaksi hallituksen vuosikertomusta esitämme kolme vaihtoehtoista mallia. 1) Arviointi voi olla omana alalukunaan hallitusohjelman toimeenpanon alla esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin kestävän kehityksen teema on tarkasteltu vuoden 2018 vuosikertomuksessa. 2) Vaihtoehtoisesti lapsibudjetoinnin jälkiarviointi voi olla vuosikertomuksessa osana julkisen talouden tarkastelua siten, että tarkasteluun sisältyisi oma alalukunsa hyvinvointitaloudesta, jonka osana lapsibudjetointiin sisältyvä arviointi olisi. 3) Suositeltavimpana vaihtoehtona on hyvinvointitaloudelle omistettu luku, jonka alalukuna on lapsibudjetoinnin jälkiarviointi. Tämä malli toteuttaisi tulevaisuusvaliokunnan hallitukselle tekemää esitystä hyvinvointitalouden edistämisestä ja hyvinvointimittareiden lisäämisestä hallituksen työn itsearviointiin.

Olisi tarkoituksenmukaista, että VTV tekisi lapsibudjetoinnista erillistarkastuksen lapsibudjetoinnin käyttöönoton jälkeen ja jatkossa aina hallituskauden lopulla, jolloin tehdyt havainnot olisivat hyödynnettävissä uuden hallitusohjelman laatimisessa sekä lapsistrategian tai sen toimeenpanosuunnitelman päivytysvaiheessa. Tämä on VTV:n itsenäisessä päätösvallassa, eikä hallitus voi tehdä tästä linjausta. VTV käsittelee lapsibudjetoinnin antamaa tietoa joka tapauksessa, mikäli se sisältyy hallituksen vuosikertomukseen.

VTV:n ja eduskunnan vuosikertomuksesta antama palaute käsitellään lapsibudjetoinnista vastaavassa ministerityöryhmässä. Ihanteellista olisi, mikäli sama tai edellinen ministeriryhmän kokous käsitelisi edellisen vuoden LABU-jälkiarvioinnista saatua palautetta sekä seuraavan vuoden budjetista tehtyä ennakoivaa budjettianalyysiä. Näin ilmenneet epäkohdat saataisiin poliittiseen keskusteluun ja ne voitaisiin pyrkiä korjaamaan seuraavan vuoden budjetin valmistelussa. Aikataulu voi olla haastava, mutta parhaat käytännöt voidaan luoda pilotoinnin aikana.

6.8 Lapsibudjetointi osana tulevaisuuden kansallista budjettiprosessia

Selvityksessään jäljitetty lapsiin kohdistuvat määrärahat valtion talousarviosta sekä kuvattu valtion lapsibudjetoinnin kokonaisuus. Tehdyn budjettianalyysin laskentataulukko on laskentaperusteineen julkaistu raportin liitteenä. Laskenta on perustasoista kustannuslaskentaa ja on sellaisenaan toistettavissa osana valtionhallinnon budjettiprosessia esimerkiksi ensi vuoden talousarviota laadittaessa. Tehdyt valinnat, laskentalogiikka sekä laskentaan jääneet lapsibudjetoinnin seuraavissa vaiheissa ratkaistavat epätäydellisyydet on pyritty kuvaamaan avoimesti analyysin jatkokehittämisen helpottamiseksi. Budjettianalyysin laatimiseen liittyvä osaaminen ja valmius valtionhallinnossa on jo olemassa, tosin Excel-taulukkopohjaisesta tarkastelusta voidaan tulevaisuudessa päästä vaivattomampaan toteutustapaan tietojen keruun automatisoinnin avulla. Lapsibudjetoinnin toteutus vaatii eri hallinnonalojen hallussa olevien tietojen kokoamista ja kokonaisuuden koordinoitua sekä perehtyneisyyttä lapsen oikeuksiin.

Lapsibudjetointi avaa mahdollisuuden lapsiin kohdistuvien taloudellisten panostusten hallinnonrajat ylittävään tarkasteluun ja tuo siten lisää tietoa päätöksenteon pohjaksi ja politiikkajohdonmukaisuuden varmistamiseksi. Pilotoinnin kautta voidaan edetä lapsiin kohdistuvien taloudellisten panostusten vaikuttavuuden arviointiin ja pitkäjänteiseen vahvistamiseen. Lapsibudjetoinnin syvimpänä päämääränä on lapsen oikeuksien ja hyvinvoinnin vahvistaminen siten, että lapsiin kohdistetut yhteiskunnalliset resurssit kohdistuvat viisaasti, eniten yhteiskunnallista hyvää tuottavasti. Lapsibudjetointi myös kiinnittää lapsistrategian taloudelliseen todellisuuteen.

Lapsibudjetointi toimii esimerkkinä väestölähtöisestä budjetoinnista ja on laajennettavissa muiden väestöryhmien resurssien tarkasteluun. Välineenä lapsibudjetointi avaa itsessään vaikeatajuisen ja luoksepääsemättömän valtionbudjetin sisältöä kansalaisille ymmärrettävällä tavalla. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt avaamaan budjettia kansantajuisesti ”Tutki budjettia”-sovelluksella. Väestölähtöisen tarkastelun liittäminen sovellukseen tekisi budjetista vielä helpommin lähestyttävän.

Koko julkisen talouden lapsiin kohdistuvien kulujen kartoittaminen ja tarkastelu ei tämän selvityksen jälkeen ole enää kovin monen askeleen päässä. Jatkossa olisi mielekästä kehittää kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien lapsilähtöistä laskentaa sekä seurantaa. Lisäksi kuntien lapsibudjetoinnin ja käytettävissä olevan tilastotiedon perusteella voidaan lähitulevaisuudessa tehdä jonkinlaista arviota kuntatalouden lapsiin kohdistuvien panostusten kokonaisuudesta. Arvio tarkentuu sitä mukaa, kun kuntatason lapsibudjetointi laajenee ja tietopohja vahvistuu. On toivottavaa, että kuntatason lapsibudjetointia aktiivisesti edistetään valtionhallinnon toimesta.

Oman haasteensa julkisen talouden kokonaisuuteen tuovat valtion budjetin ulkopuolelta rahoitettavat lapsiin kohdistuvat lakisääteiset panostukset. Merkittävimpänä näistä mainittakoon sairausvakuutusvaroista pääosin kustannettavat ansiosidonnaiset perhevapaat, joiden suuruus on miljardiluokkaa, mutta valtion budjetista maksettava osuus vain alle kymmenyksen. Nämä luvut ovat kuitenkin selvitettävissä ja yhdistettävissä koko julkisen talouden tarkasteluun kohtuullisella vaivannäöllä. Jos ja kun lapsibudjetoinnissa tulevaisuudessa tehdään kansainvälistä vertailua, koko julkisen talouden tarkastelu on välttämätöntä, sillä yhteiskuntajärjestelmät ovat erilaisia ja lapsiin kohdistuvista palveluista ja etuuksista vastaavat eri hallinnontasot ja siksi julkiset panostukset kulkevat eri reittejä. Esimerkiksi valtion budjettien vertaaminen toisiinsa ei vielä anna juurikaan tietoa siitä, millä tavalla kyseisessä yhteiskunnassa lapsille kohdistetaan julkisia resursseja. Koko julkisen talouden panostukset yhdessä ja bruttokansantuotteeseen suhteutettuna sisältävät lukuina jo huomattavasti enemmän informaatiota ja ovat vertailukelpoisia.

7 Lapsibudjetointi kunta- ja kuntayhtymissä

Lapsibudjetointia ei kunnissa ole aiemmin juuri toteutettu, eivätkä siitä viime vuosina julkaistut ohjeet ja suositukset ole tilannetta juurikaan muuttaneet. Tähän on osaltaan vaikuttanut se, että saatavilla oleva tieto lasten ja lapsiperheiden palveluista ja niiden kustannuksista on hajanaista ja vaikeasti hahmotettavaa. Lisäksi lapsibudjetoinnin keskeiset tietovarannot, kuten kuntien talous- ja tilinpäätöstiedot, eivät ole yhtenäisiä ja verrattavissa keskenään. Lapsibudjetointiin liitetään usein myös mielikuva työläästä laskentaprosessista ja johon erityisesti pienissä kunnissa ei ole osaamista tai resursseja. Tämän selvityksen tavoitteena on hälventää näitä käsityksiä ja tarjota kunnille sekä maakunnille välineet lapsibudjetoinnin ottamiseksi osaksi budjettiprosessia ja päätöksentekoa.

7.1 Aineisto ja menetelmät kuntien lapsibudjetoinnin mallintamiseen

Pilottikuntien lapsibudjetoinnin aineistona toimivat kuntien talous- ja tilinpäätöstiedot vuodelta 2018, joita tarkasteltiin nettomääräisinä. Kuntien lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvien kokonaismenojen selvittämisessä hyödynnettiin lapsibudjetoinnista aikaisemmin tehtyjä selvityksiä (mm. Ahokas & Honkanen 2018; Lapsiasiavaltuutettu 2018) sekä erityisesti Oulun lapsibudjetoinnin mallia. Kuntatason kustannusten hahmottamiseen luotiin Oulun mallin ja valtiovarainministeriön (2015) työryhmän selvityksen mukainen palvelurakenne, jossa kaikki lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat palvelut jaettiin 1) ennaltaehkäiseviin ja universaaleihin, 2) tukeviin ja tilapäisiin ja 3) korjaaviin palveluihin. Palvelukartan mukaisia palveluita tarkasteltiin hallinnonaloittain; sosiaali- ja terveyspalvelut, sivistyspalvelut sekä muut palvelut. Palveluihin kohdistettuja määrärahoja tarkasteltiin seuraavista näkökulmista 1) Onko palvelu suoraan lapsiin kohdistuva (esim. perusopetus); 2) Onko palvelu tuotettu kaikille, mutta lapset käyttävät sitä (esim. lääkärin vastaanotot); 3) Onko palvelu tarkoitettu kaikkien kuntalaisten käytettäväksi (esim. joukkoliikenne). Välillisistä palveluista lapsiin käytetyt rahat oli mahdollista arvioida palvelukäyttötietojen perusteella. Kollektiivisissa palveluissa (esim. joukkoliikenteen tai viheralueiden) selvityksessä on laskettu alle 18-vuotiaiden väestösuhteen mukainen osuus näiden palveluiden määrärahoista (ks. vastaava loogiikka Ahokas & Honkanen 2018). Menojen tarkastelujen lopputuloksena on siis palvelukartta, joka kuvaa sitä, millaisten palvelujen kautta ja miten määrärahat kohdentuvat lapsiin ja nuoriin.

Kunnan lapsibudjetointi mallinnettiin kolmen pilottikunnan tuloslaskelmien avulla. Pilottikuntina toimivat Raahen seudun Raahen, Ikaalinen ja Kemi. Pilottikuntien valinnassa painotettiin pienten kuntien näkökulmaa lapsibudjetoinnin toteuttamisessa. Lisäksi pilottikuntien valinnassa mukaan haluttiin saada vähintään yksi kuntayhtymä (Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymään). Yhteenlaskettuna pilottikuntien väestö on noin 50 000 henkeä, joista hieman yli 10 000 on lapsia (1% koko Suomen lapsiväestöstä). Tämän vuoksi tuloksien yleistämisessä koko maan tasolle on syytä olla varovainen (pilottikunnista saatujen tulosten ensisijaisena tarkoituksena on auttaa hahmotamaan selvityksessä rakennetun lapsibudjetoinnin hyödyllisyyttä osana kunnan päätöksentekoa). Alla taulukossa 6 esitellään pilottikuntien keskeisiä väestön tunnuslukuja.

Taulukko 6. Pilottikuntien ja Manner-Suomen väestöllisiä tietoja 2016–2018.

	2016	2017	2018
Väestö 31.12.			
Manner-Suomi	5 474 083	5 483 641	5 488 130
Ikaalinen	7 128	7 119	7 003
Kemi	21 602	21 256	21 021
Raahen seudun Raahen	25 010	25 001	24 811
Alle 18-vuotiaiden osuus, %			
Manner-Suomi	19 %	19 %	19 %
Ikaalinen	18 %	18 %	17 %
Kemi	18 %	17 %	18 %
Raahen seudun Raahen	23 %	23 %	23 %
18-64-vuotiaiden osuus, %			
Manner-Suomi	60 %	59 %	59 %
Ikaalinen	53 %	52 %	52 %
Kemi	58 %	57 %	56 %
Raahen seudun Raahen	55 %	54 %	53 %
Yli 65-vuotiaiden osuus, %			
Manner-Suomi	21 %	21 %	22 %
Ikaalinen	29 %	30 %	31 %
Kemi	25 %	25 %	26 %
Raahen seudun Raahen	22 %	23 %	24 %

	2016	2017	2018
Väkiluvun muutos, %			
Manner-Suomi	0,3	0,2	0,1
Ikaalinen	-1,1	-0,1	-1,6
Kemi	-0,7	-1,6	-1,1
Raahe	-0,6	0	-0,8
Kaupunkialueella asuvien osuus, %			
Manner-Suomi	70 %	70 %	71 %
Ikaalinen ¹	0 %	0 %	0 %
Kemi	99 %	99 %	99 %
Raahe	83 %	83 %	84 %
Väestötiheys			
Manner-Suomi	18,1	18,1	18,2
Ikaalinen	9,5	9,5	9,3
Kemi	226,5	222,9	220,4
Raahe	24,7	24,6	24,5
Väestöllinen huoltosuhde			
Manner-Suomi	59,1	60,1	60,8
Ikaalinen	76,8	80,8	82,1
Kemi	64,3	66,3	69,7
Raahe	71,1	73,6	75,3

Väkiluvultaan yli 20 000 asukkaan Kemi ja Raahe ovat väestölliseltä huoltosuhteeltaan hieman paremmassa asemassa, kuin alle 10 000 asukkaan Ikaalinen (taulukko 8). Väestöllinen huoltosuhde kuvaa sitä, kuinka monta lasta ja eläkeläistä kunnassa on 100 työssäkäyvää henkilöä kohden. Maantieteellisesti Ikaalinen on väestötiheydeltään merkittävästi harvempi ja maaseutumaisempi verrattuna Kemiin ja Raaheseen. Lapsiväestön osuus on puolestaan suurin Raahessa, jossa alle 18-vuotiaita lapsia on yli viisi prosenttiyksikköä enemmän kuin muissa kunnissa. Kuntia yhdistää se, että niissä kaikissa väkiluku on pienentynyt jo usean vuoden ajan.

Kunnan lapsibudjetoinnin lähteenä käytetään pilottikuntien vuoden 2018 kustannuspaikkakohtaisia tilinpäätöstietoja. Tarkastelussa esitetyt euromäärät on esitetty nettomääräisinä läpi koko raportin. Nettokustannusten hyödyntäminen laskennassa

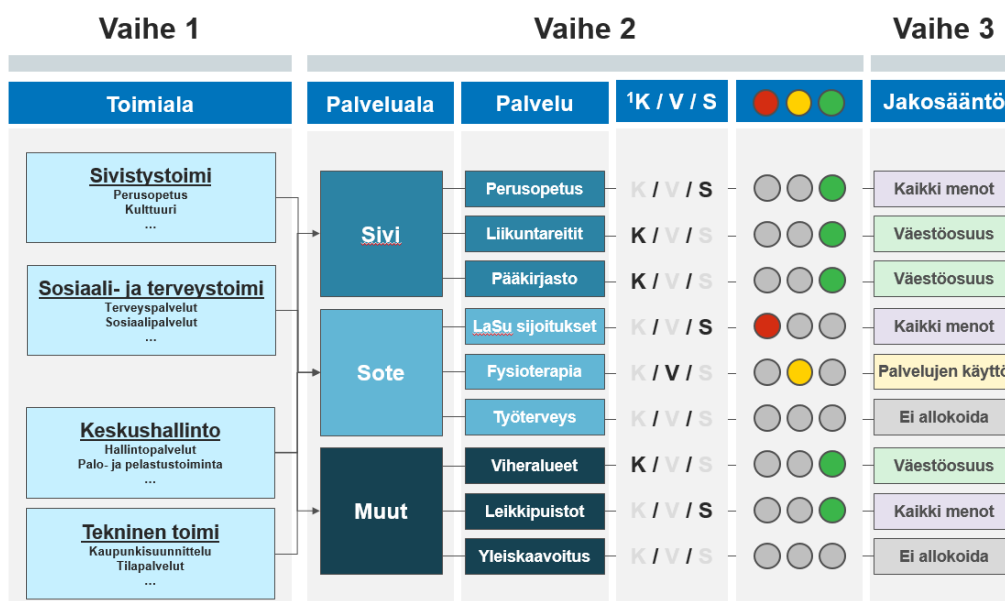
¹ Tilastokeskuksen mukaan Ikaalisissa ei asu yksikään henkilö kaupunkialueella

edesauttaa osoittamaan sen osuuden kunnan kustannuksista, jonka se joutuu kattamaan verovaroilla ja valtionosuuksilla. Lapsibudjetoinnissa voitaisiin tarkastella myös bruttokuluja, jolloin näkökulma olisi kuitenkin hieman erilainen. Bruttotarkasteluista nähtäisiin kuntien erot palveluiden tuottamiseen käytettyjen kulujen osalta. Bruttokulujen vertailuun eivät vaikuttaisi esimerkiksi asukkaiden varallisuuteen liittyvät kuntien mahdollisesti erisuuruiset asiakasmaksutulot varhaiskasvatuksessa. Suurimmassa osassa lasten ja nuorten palveluita tuottojen osuus jää kuitenkin varsin pieneksi. Sosiaali- ja terveyspalveluissa lasten kustannusosuuksien määrittelyn tukena on käytetty lisäksi julkisista lähteistä saatavia palvelujen käyttöä kuvaavia tietoja, jotka on listattuna taulukossa 7. Lisäksi raportin liitteessä 3 on kuvattuna tarkemmat määrittelyt laskennalle. Lähtökohtaisesti kaikista muuttujista on pyritty saamaan 0-17 -vuotiaiden palvelukäyttöä kuvaava taso.

Taulukko 7. Kustannusten allokatiiossa käytetyt julkiset lähteet.

Palveluala	Tarkenne	Laskentaperuste
Erikoissairaanhoito	-	Alle 18-v. osuussomaattisen erikoissairaanhoidon käynneistä ja vuodeosastohoidon hoitopäivistä (Sotkanet), % Julkisia lähteitä käytettiin ainoastaan niille erikoisaloille, joilta kuntalaskutustietoa ei ollut saatavilla
Lääkinnällinen kuntoutus	-	Alle 15-v. kuntoutuksenkäynnit (Avohilmo), %
Suunterveys	-	Alle 18-v. käynnit suunterveyden palveluissa (Sotkanet), %
Vammaispalvelut	Henkilökohtainen apu	Alle 18-v. henkilökohtaisen avun asiakkaiden osuus (Sotkanet), %
Vammaispalvelut	Muut kehitysvammaisten avohoitoa tukevat toimet	Alle 16-v. vammaisetuksien saajien osuus (Kela), %
Vammaispalvelut	Sosiaalityö	Alle 16-v. vammaisetuksien saajien osuus (Kela), %
Vammaispalvelut	Vammaisten asumisen muu tuki ja palvelut kuin ympäri-vuorokautisen avun ja tuen sisältävät asumispalvelut	Alle 18 v. henkilökohtaisen avun asiakkaiden (ja kuljetuspalvelujen niiltä kunnilta, joilla ei ole eroteltu kuljetuspalveluita) asiakkaiden osuus (Sotkanet), % Muut kuin henkilökohtaisen avun ja kuljetuspalveluiden kustannukset tässä kategoriassa kohdennettiin alle 16v. vammaisetuksien saajien osuuden perusteella (Kela), %
Vammaispalvelut	Vammaisten laitospalvelu	Alle 18-v. hoitopäivien osuus (Sotkanet), %
Vammaispalvelut	Vammaisten liikkumista tukeva palvelu	Alle 18-v. kuljetuspalveluiden asiakkaiden osuus (Sotkanet), %
Vammaispalvelut	Vammaisten tehostettu palveluasuminen	Keskimääräisillä hinnoilla painotettujen alle-18v. hoitopäivien osuus tuetusta, autetusta ja ohjatusta asumisesta ja vaikeavammaisten asumispalveluista (Sotkanet)
Vastaanottopalvelut	-	Alle 15-v. vastaanottokäynnit (Avohilmo), %

Menetelmällisesti lapsiin kohdistuvien panostusten laskeminen aloitettiin (vaihe 1) kuntien tuloslaskelman muuntamisella hallintopohjaisesta rakenteesta palvelukoh- taiseksi (Ks. Ahokas & Honkanen 2018) hyödyntäen sovellettua JHS-luokittelua. Pal- velukohtaisten tietojen laskennassa pyrittiin varmistumaan kustannuslaskennan toteu- tumisesta yhdenmukaisesti esimerkiksi hallinnon vyörytysten ja tilakustannusten koh- dentumisessa kaikkien kuntien osalta, sillä hallintorakenteen mukaisissa tilinpäätöstie- doissa voi olla kuntien välistä vaihtelua. Tässä selvityksessä käytetty palveluluokittelu mukailee JHS 200-suosituksen mukaista palveluluokittelua, joka on menetelmällisesti avattu jäljempänä sekä liitteessä 3. Tarkka kuvaus rakenteesta on avattu verkossa jul- kaistussa lapsibudjetoinnin verkkotyökalussa. Vaiheen 1 aikana palvelukokonaisuuk- sille vyörytettiin myös tunnistetut teknisen toimen ja hallinnon palveluiden kustannus- erät. Laskentalogiikassa (esim. vyörytyslogiikoissa ja palvelukohdennuksissa) hyö- dynnettiin JHS 200 -suosituksen lisäksi JHS 203 Kuntien ja kuntayhtymien kustan- nuslaskenta -suosituksen ohjeistusta. Kunnan lapsiin kohdistuvien panostusten arvioi- misen metodologia on kuvattu auki alla kuvassa 11, jossa on esimerkinomaisesti ha- vainnollistettu muutamien valittujen palveluiden laskenta ja kohdentaminen lapsibud- jetoinnin mallissa.



Kuva 11. Lapsibudjetoinnin metodologia kuntatasolla.

Vaiheen 2 alussa kunnan tilinpäätös oli muunnettu palvelulähtöiseksi, jonka avulla useista palveluista pystyy suoraan päättämään, onko loppuasiakkaana lapsia (esi- merkiksi kunnan järjestämä perusopetus) (kuva 11). Kunnan ja kuntayhtymän kustan- nusten lisäksi laskennassa yhdistettiin erikoissairaanhoidon tuottamien palveluiden kustannukset sairaanhoitopiirin kuntalaskutuksen mukaisena erikoisaloittain. Tämä

tieto saatiin sairaanhoitopiiriltä. Niiltä erikoisaloilta, joilta ei ollut mahdollista saada ikäluokittelua, käytettiin THL:n somaattisen erikoissairaanhoidon hoitovuorokausitietoja. Erikoissairaanhoidon laskutustiedot lisäämällä varmistuttiin siitä, että laskennan lopputulos täsmää kunnan tilinpäätökseen..

Palveluperusteisen luokittelun jälkeen kustannukset määriteltiin palveluiden kohdistumisen mukaan, eli oliko kustannus suoraan (S), välillisesti (V), vai kollektiivisesti (K) lapsiin kohdistuva ja kolmiportaisesti ”liikennevalomallin” mukaan korjaaviin (punaiset), tukeviin ja tilapäisiin (keltaiset) sekä ennaltaehkäiseviin ja universaaleihin (vihreät) palveluihin. Tässä luokittelussa hyödynnettiin Oulun kaupungin tekemää työtä liikennevalomallin palveluluokittelusta, joka on kuvattu aiemmin selvityksessä.

Tietyt palvelukokonaisuudet huomioitiin kokonaiskustannuksissa, mutta näitä ei kohdistettu lainkaan lapsiin (esimerkiksi työterveydenhuollon kustannukset). Lisäksi mallissa ei pystytty huomioimaan kuntien lapsiperheille myöntämän ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen kustannuksia, vaikka on selvää, että nämä kohdistuvat merkittävässä määrin lapsille. Selvityksen peruseriaatteena on ollut kohdistaa kustannukset suoraan loppuasiakkaan iän mukaan.

Liikennevaloluokittelun jälkeen lasten osuus kunkin palvelun kustannuksista määriteltiin lasten arvioidun palvelujen käytön perusteella. Suoraan lapsiin kohdistuvat kustannukset määriteltiin täysimääräisenä kohdistumaan lapsiin. Välillisten kustannusten kohdistamisessa apuna käytettiin tilastotietoja julkisista lähteistä, joiden avulla pyrittiin arvioimaan mikä osuus palvelukäytöstä tuli lapsilta. Kollektiiviset kustannukset määriteltiin lasten väestöosuuden perusteella. Hallintopalveluiden ja tiettyjen kunnan teknisten palveluiden kokonaisuuksia ei kohdistettu lapsiin ollenkaan.

Budjettianalyysin tueksi muodostetut palveluiden käyttöä ja hyvinvointia kuvaavat indikaattorikokonaisuudet rakennettiin seuraavien kriteereiden pohjalta; niiden tuli 1) olla vakiintuneessa käytössä ja säännöllisesti saatavilla valtakunnallisista tietolähteistä, 2) helposti ja nopeasti saatavilla, 3) tuottaa tietoa kaikista kunnista ja 4) niitä tuli olla rajallinen ja hallittava määrä. Indikaattorien tarkoituksena on tarjota kunnille yhteinen raami kuvaamaan lasten ja perheiden hyvinvointia ja tuottamaan tältä osin keskenään vertailtavissa olevaa tietoa. Esiteltyjen indikaattorien tarkoituksena ei kuitenkaan ole olla lopullisia, vaan kunnat voivat täydentää niitä omilla paikallisilla ja tärkeiksi kokemillaan indikaattoreilla. Selvityksessä esiteltyjen indikaattorien tarkoituksena onkin herättää kuntia itse pohtimaan tarkemmin mitä asioita lapsibudjetoinnissa olisi hyödyllistä seurata. Indikaattorit sekä niiden muodostamisperiaatteet on kuvattu tarkemmin luvussa 7.5.

Indikaattorityöhön on saatu apua THL:n asiantuntijoilta (Arja Hastrup, Maaret Vuoremaa ja Riikka Ikonen), selvityksen asiantuntijaraadilta sekä selvityksen aikana järjestettyyn työpajaan osallistuneilta sidosryhmiltä (mm. Kuntaliitto, Sitra, muutamat kunnat). Lisäksi indikaattorityössä on hyödynnetty THL:n kuntien hyvinvointikertomusta koskevaa työtä (THL 2019a ja 2020).

7.2 Kuntien talous- ja tilinpäätösanalyysien muuntaminen väestölähtöiseen palveluluokitteluun

Kuntien palveluluokittelu tehtiin JHS 200-suosituksen pohjalta. Perusteena on se, että JHS 200-suosituksesta tulee kuntia velvoittava, jolloin se myös väistämättä vaikuttaa taloustietojen tietotuotantoon tulevaisuudessa. Perusteena on myös se, että JHS-suositus kattaa kaikki kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut.

Lapsibudjetoinnin mallin yhtenä tavoitteena on tuottaa vertailutietoa kuntien lapsiin kohdistamista panostuksista. Mallissa on siis hyödyllistä määritellä, mikä taso on tarkin yhteinen taso, jolla kustannukset erilaisista kirjanpidoista ovat vielä eriteltävissä. Pilottikuntien mallinnuksessa tarkennettiin myös JHS-luokitusta mikäli voitiin todeta, että tieto oli saatavissa kaikista kunnista ja tarkennus oli lapsibudjetoinnin kannalta relevantti eritellä erikseen. Esimerkiksi liikunta- ja ulkoilupalvelut (JHS-luokka 3551) oli jaettavissa vielä tarkemmin seura- ja järjestötoimintaan ja muuhun liikuntatoimintaan. Samoin esimerkiksi luokasta 4701 Puistot ja viheralueet eriteltiin leikki- ja leikkikenttien kustannukset (Ks. Liite 3).

Kuntien kirjanpidon käytänteissä todettiin olevan vertailukelpoisuutta heikentäviä eroavaisuuksia, kuten erilaisia sisäisten erien vyörytysperusteita tai sisäisten vuokrien määräytymisperusteita. Näiden yhtenäistäminen ei pilottikuntien mallinnuksessa ollut tarkoituksenmukaista sen aiheuttaman suuren työmäärän ja siitä saavutettavan vähäisen hyödyn kannalta. Tulevaisuudessa lapsibudjetoinnissa on kuitenkin hyvä huomioida se, että kustannuslaskenta noudattaa JHS 203 Kuntien ja kuntayhtymien kustannuslaskenta -suosituksessa nostettuja periaatteita (mm. mitä tulo- ja menolajeja palveluluokille tulisi kohdentaa tai mitä kuluja sisäiseen vuokraan tulisi sisällyttää). Näitä suositusten periaatteita noudattamalla tietojen riittävä vertailtavuus varmentuu.

Lisäksi selvityksessä on arvioitu sote-tietopakettien (STM 2020) raportointirakennetta erityisesti lasten ja lapsiperheiden tietopaketin osalta. Sote-tietopaketit ovat hierarkkinen malli, jossa palveluryhmätaso vastaa muutamien poikkeuksien lasten ja lapsiperheiden palveluiden osalta vastaavia JHS-luokkia. Palveluryhmätason sisään on kuitenkin

määritelty tarkempi palvelutaso, joka puuttuu JHS 200-suosituksesta. Palveluryhmätasokin on jonkin verran tarkempi kuin JHS-suosituksen luokittelu (ks. Liite 2, Sote-tietopakettien ja JHS-200 suosituksen mukaiset palveluluokitukset). Taulukossa 8 on esitelty JHS 200-suosituksen ja Sote-tietopakettien keskeisiä käyttötarkoituksia ja sisällön kattavuutta.

JHS-200 ja sote-tietopakettien raportointimallit valikoituivat tarkasteluun siksi, että niiden valmistelussa on ollut vahvasti mukana myös kustannusten näkökulma ja kustannuslaskennan tarpeet. Keskeisin ero näiden raportointimallien välillä on se, että sote-tietopaketit nimensä mukaisesti keskittyvät vain sosiaali- ja terveystietopalveluihin, kun taas JHS 200 -palveluluokituksessa on mukana kaikki kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut.

Taulukko 8. JHS 200 (Kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitus) sekä SOTE-tietopakettien kuvaus.

	JHS 200 Kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitus	SOTE-tietopaketit
Vastuutaho	VM	STM (valmistelu Sitra 2015-2018)
Tarkoitus	Valtion tilastointi ja talouden raportointi ensi vaiheessa Luokitus yhdenmukaistaa tiedonkeruuta ja tukee esim. tilastointia ja johtamista Korvaa Tilastokeskuksen tehtävälukituksen	Alun perin järjestäjän ohjaustyökalu Nyt kuntien ja kuntayhtymien käyttöön laadittu raportointityökalu, jolla tuetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä ja tiedolla johtamista
Velvoittavuus	Velvoittaa kuntia tiedontuotantoon 2020 TA alkaen	Ei velvoittavuutta
Mitä kattaa	Kaikki kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut Sote-palveluiden osalta kaksitasoinen hierarkia, muuten pääosin yksitasoinen	Sote-palvelut 11 perustietopakettia ja 4 laajennettua tietopakettia, jotka hierarkkisesti jaettu toimintoihin, palveluryhmiin ja palveluihin
Rakenne	Palvelut on kuvattu organisaatioriippumattomasti Kunnat ja muut tietojen käyttäjät voivat itse luoda lisähierarkioita oman tarpeensa mukaisesti	Rakenne organisaatioriippumaton ja sen avulla voidaan pureutua JHS-suosituksen mukaista talousraportointia tarkempiin tietoihin Hierarkkinen rakenne (tietopaketti – toiminto - palveluryhmä – palvelu). Palveluryhmätaso vastaa pitkälti JHS-suosituksen palveluluokkia.
”Liikennevalot”	Ei määritelty	Ei määritelty
Palveluiden kohdistumisen tarkennus (Suora, välillinen, kollektiivinen)	Ei määritelty	Ei määritelty

Sote-tietopakettirakenteeseen on määritelty palveluluokan ja laskentatunnisteiden lisäksi myös muita ulottuvuuksia, joiden avulla voidaan tarkastella myös esimerkiksi palveluita käyttäneiden asiakkaiden ikäryhmittelyjä. Sisältömäärittelyjen pohjalta voidaan eri kustannuspaikat ja toimintayksiköt, suoritteet ja asiakkaat kohdentaa oikeaan palveluun ja sitä kautta toimintoon ja palveluryhmään. Jokaiseen palveluun liittyy ensisijainen suorite tai perussuorite (kontakti, käynti, hoitopäivä jne.), ja tavoitteena on, että kustannukset tulisi mallissa kohdentaa näille asti.

7.3 Tulokset pilottikuntien lapsibudjetoinnin mallinnuksesta

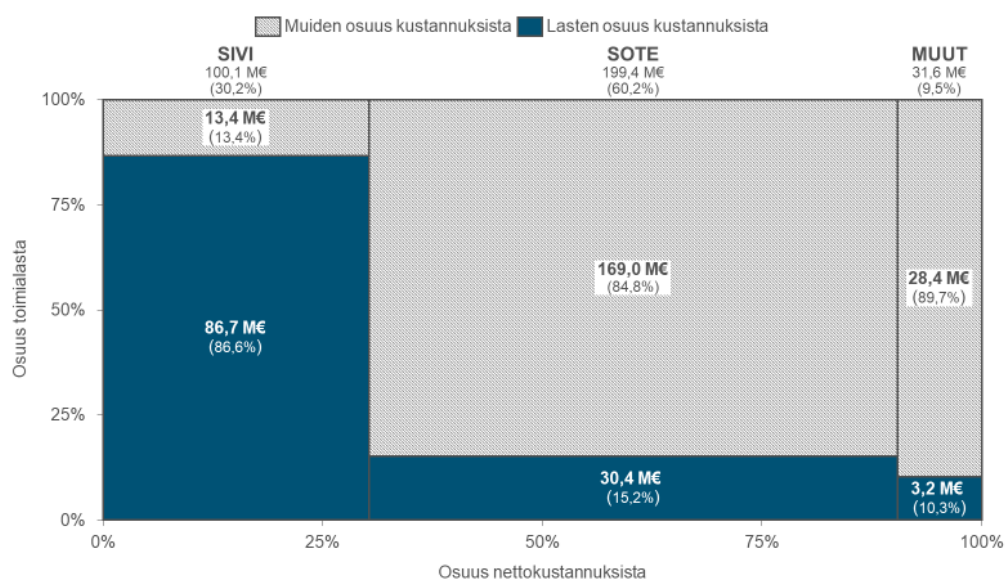
Lapsiin kohdistuvien menojen osuus pilottikuntien vuoden 2018 nettokustannuksista on esitetty taulukossa 9. Pilottikuntien nettokustannuksista noin kolmannes (36%) oli lapsiin kohdistuvia kustannuksia. Osuudessa oli tosin kuntien välisiä eroja, sillä Ikaalissa ja Kemissä lasten osuus kokonaisbudjetista oli kolmannes, kun taas Raahessa osuus oli 40 prosenttia. Pilottikuntien nettokustannusten eroja selittääkin osaltaan lastenkenttalogiikka, jossa lasten väestöosuus käytetään kustannusten allokoinnin apuna.

Taulukko 9. Lasten osuudet pilottikuntien kokonaiskustannuksista toimialoitain vuonna 2018, %.

Kunta	Lasten osuus kustannuksista	SIVI	SOTE	MUUT	Lasten osuus väestöstä
Ikaalinen	33,8 %	24,8 %	8,3 %	0,8 %	17,1 %
Kemi	33,4 %	22,8 %	9,7 %	0,9 %	17,6 %
Raahe	39,9 %	29,9 %	9,0 %	1,1 %	22,8 %
Kunnat yhteensä	36,4 %	26,2 %	9,2 %	1,0 %	19,9 %

Pilottikuntien kokonaisnettokustannuksista reilu neljännes (26%) tuli lapsiin kohdistuvista sivistystoimen kustannuksista. Lapsiin kohdistuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset käsittivät kuntien kokonaisnettokustannuksista noin yhdeksän prosenttia ja teknisen toimen kustannukset yhden prosentin.

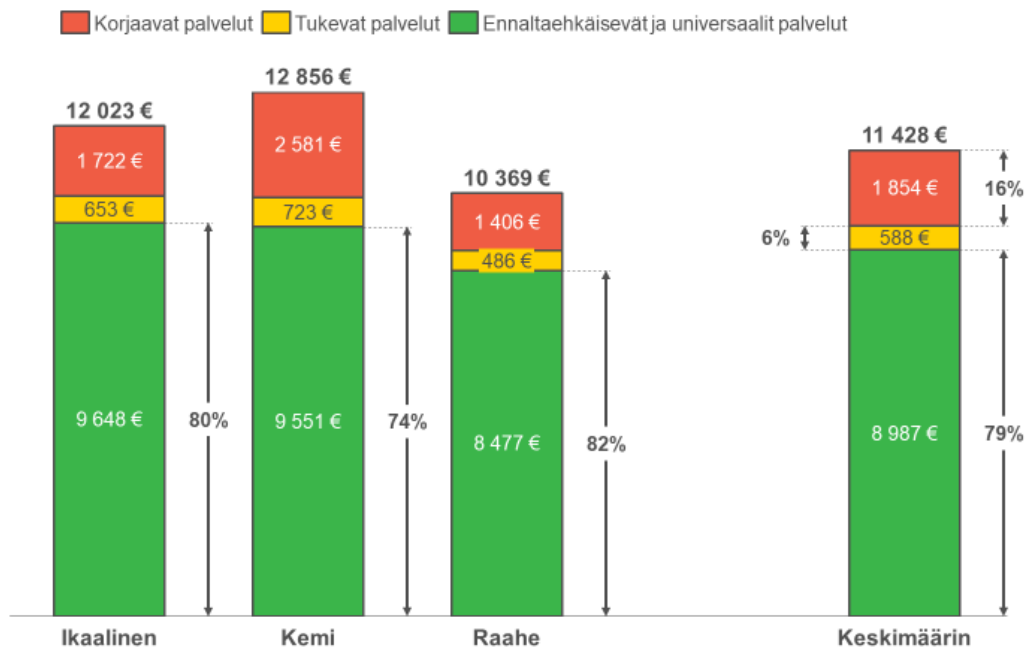
Kuvassa 12 on eroteltuna, miten lapsiin kohdistuvat kustannukset jakautuvat pilottikunnissa toimialojen kokonaiskustannuksiin nähden. Kunnan tuottamien sivistyspalveluiden kokonaiskustannuksista noin 87 prosenttia oli lapsiin kohdistuvaa kustannusta. Vastaava luku sosiaali- ja terveystoimessa oli noin 15 prosenttia ja muiden toimialojen kohdalla noin kymmenen prosenttia.



Kuva 12. Lasten osuudet pilottikuntien kokonaiskustannuksista toimialoittain vuonna 2018, M€ / %.

Pilottikuntien kokonaiskustannuksista sote-palveluihin meni vajaa kaksi kolmasosaa ja sivistystoimen palveluihin vajaa kolmannes (kuva 12). Euromääräisesti pilottikuntien sote-kustannuksista noin 30 miljoonaa kohdistui lapsiin. Sivistystoimessa vastaava summa oli noin 87 miljoonaa euroa.

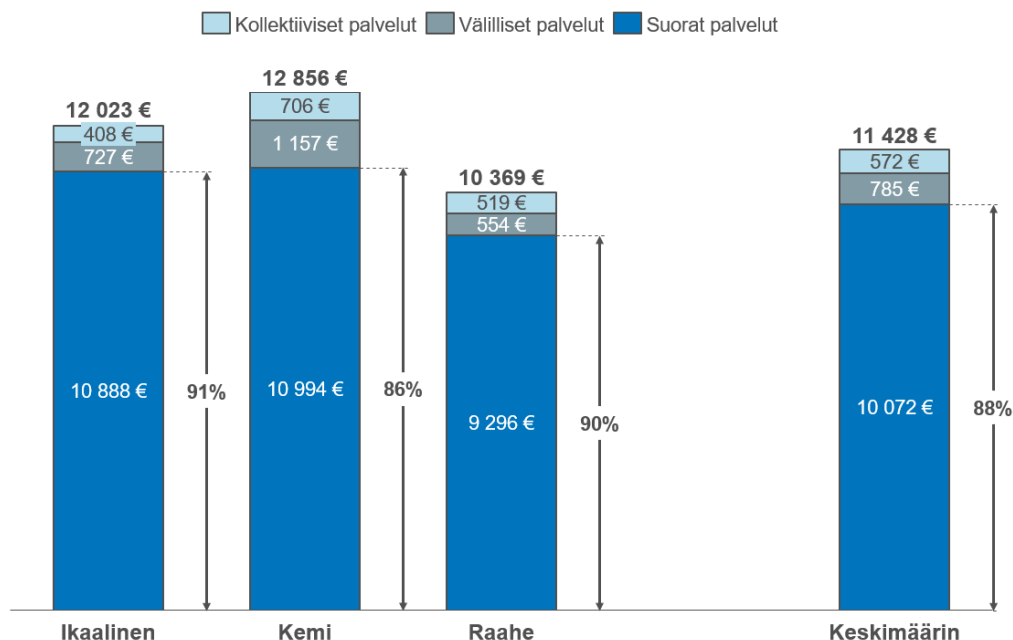
Kuvassa 13 on esitettyä kuntien lapsiin kohdistuvat kustannukset liikennevalomallin mukaisesti. Kustannukset on suhteutettu alueiden lapsiväestöön, jolloin kuntien väliset erot korostuvat: yhtä lasta kohden olevat nettokustannukset ovat keskimäärin noin 11 400€, mutta Kemian lasta kohden olevat kustannukset ovat noin 2 500€ korkeammat kuin edullisimmassa kunnassa, eli Raahessa. Kustannusosuuksiin suhteutettuna on huomioitavaa, että Raahessa lasten palveluiden osuus kunnan kokonaiskustannuksista oli selkeästi suurin (38%), mutta yhtä lasta kohden laskettuna kunta on pilottikunnista edullisin.



Kuva 13. Lapsiin kohdistuvat pilottikuntien nettokustannukset per 0-17 -vuotias asukas liikennevalomallin mukaisesti. Kaikki palvelut yhteensä.

Suurin osa lapsiin kohdistuvista kustannuksista koostui ennaltaehkäisevistä ja universaaleista palveluista. Niiden osuus oli pilottikunnissa keskimäärin noin 79 prosenttia (kuva 13). Pilottikuntakohtaisesti osuus vaihteli Raahen 82 prosentin ja Kemin 74 prosentin välillä. Korjaavien palveluiden keskimääräinen osuus oli pilottikunnissa 16 prosenttia. Osuus oli Raahessa ja Ikaalisissa noin 14 prosenttia ja Kemissä noin 20 prosenttia.

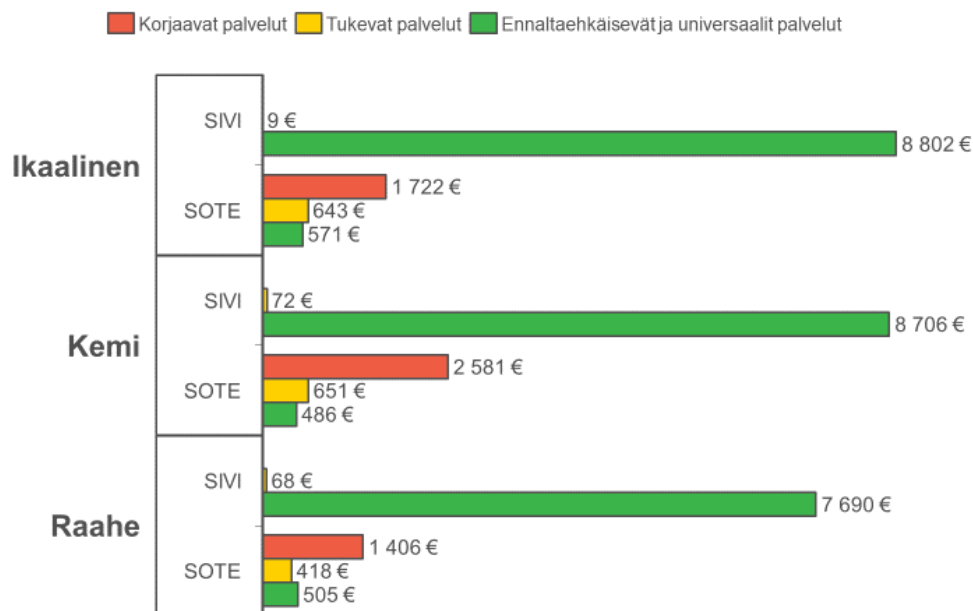
Pilottikunnissa yhden lapsen vuosittaisista kustannuksista keskimäärin 88 prosenttia tuli lapselle suoraan kohdistuvista palveluista, seitsemän prosenttia välillisistä palveluista ja viisi prosenttia kollektiivisista palveluista (kuva 14). Kemissä välillisten palveluiden osuus oli vajaa kymmenen prosenttia, kun Ikaalisissa ja Raahessa se oli noin viisi prosenttia.



Kuva 14. Lapsiin kohdistuvat pilottikuntien nettokustannukset per 0-17 -vuotias asukas palveluiden kohdistumisen mukaisesti.

Kollektiivisten palveluiden kustannuksissa ei pilottikuntien välillä ollut merkittäviä eroja (kuva 14). Näiden kustannusten keskimääräinen osuus kaikista lapsiin kohdistuvista kustannuksista oli jokaisessa kunnassa lähellä viittä prosenttia.

Kuntien välisissä palvelurakenteissa on luonnollisesti pieniä eroja ja ne eroavat myös kooltaan ja maantieteelliseltä sijainniltaan. Kuvassa 15 on esitetty sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen vuosittaiset lapsikohtaiset kustannukset liikennevalomallin mukaisesti. Merkittävimmät erot pilottikuntien välillä ovat korjaavien sote-palveluiden kustannuksissa. Nämä kustannukset vaihtelivat Kemin noin 2 500 euron ja Raahen 1 400 euron välillä. Korjaavien palveluiden kustannukset muodostuivat käytännössä kokonaan sote-palveluista. Näitä palveluita ovat muun muassa lastensuojelun sijais-huolto sekä lasten erikoissairaanhoido, joiden kustannukset ovat lähtökohtaisesti jo korkeita.



Kuva 15. Lapsiin kohdistuvat sivistystoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset per 0–17-vuotias asukas liikennevalomallin mukaisesti.

Tässä luvussa esitetyistä pilottikuntien tuloksista ei vielä voida tehdä johtopäätöksiä siitä, miten ennaltaehkäiseviin ja universaaleihin palveluihin panostaminen vaikuttaa korjaavien palveluiden käyttöön ja niiden kustannuksiin. Pilottikuntien panostukset sosiaali- ja terveystoimen vihreisiin ja keltaisiin palveluihin olivat melko lähellä toisiaan, mutta korjaavien palveluiden kustannuksissa kuntien välillä oli enemmän vaihtelua. Vihreiden palveluiden kustannuksia tulisi myös eritellä kuluerittäin tarkemmin johtopäätösten tekemiseksi, esimerkiksi selvittää paljonko etenkin sivistystoimen kustannuksissa on varsinaisen toiminnan kuluja ja toisaalta tilakustannuksia. Koska sivistystoimen osuus vihreistä palveluista on merkittävin, kunnan fyysinen palveluverkko sivistyspalveluissa heijastuu koko vihreän osuuden suuruuteen. Kuntien välisten erojen tutkiminen vaatisi useamman vuoden seuranta- ja huomattavasti syvempää kunta-kohtaista analyysiä kuin, mitä tässä tarkastelussa on nyt tehty. Tällaisen kustannusvaikuttavuustarkastelun tekeminen olisi kuitenkin hyödyllistä esimerkiksi lasten- ja perheiden sosiaalipalveluiden valtakunnallisen kehittämisen kannalta, etenkin kun painopistettä halutaan siirtää enenevässä määrin ennaltaehkäiseviin palveluihin.

7.4 Valitut indikaattorit kunnan lapsibudjetoinnin arvioinnin tukena

Keskeinen osa lapsibudjetointia on seurata miten lapsiin käytetyt rahat ovat yhteydessä lasten ja lapsiperheiden palvelujen käyttöön sekä heidän hyvinvointiinsa. Näin ollen osana lapsibudjetointia tarvitaan palvelukäytön ja hyvinvoinnin indikaattoreita osoittamaan lyhyen aikavälin muutoksia lasten, nuorten ja perheiden arjessa. Ideaalitalanteessa lapsen oikeuksien toteutumisen seuranta lapsibudjetoinnin avulla tarkoittaa sitä, että kunta analysoi, miten paljon lasten ja lapsiperheiden palveluihin on tietynä aikana kohdennettu määrärahoja ja suhteuttaa nämä tiedot sitten lasten ja lapsiperheiden palvelukäyttöä sekä hyvinvointia koskeviin tietoihin (Kankaanpää ym. 2016).

Lapsibudjetoinnissa palvelukäyttöä ja hyvinvointia seurataan tiettyjen säännöllisesti kerättyjen indikaattoritietojen avulla ja jotka tuottavat kuntien näkökulmasta sellaista tietoa, jolla lapsiin, nuoriin ja perheisiin kohdistettujen resurssien vaikutusta voidaan arvioida. Lapsibudjetoinnin vakiinnuttua säännölliseksi osaksi kunnan budjettiprosessia, indikaattoritieto mahdollistaa myös kuntien väliset vertailut lapsiin käytettyjen eurojen, palveluiden käytön sekä hyvinvoinnin näkökulmasta. Budjettianalyysin tukena käytettävät indikaattorit on esitelty alla tarkemmin.

Palveluiden käyttöä kuvaavat indikaattorit: Palvelukäyttöä kuvaavat indikaattorit on luokiteltu samalla tapaa mitä edellä esitetyt lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat kustannukset. Alla taulukossa 10 sinisellä pohjalla olevat indikaattorit kuvaavat sote-palveluita, vihreät sivistyspalveluita ja keltaiset nuorille aikuisille suunnattuja tulonsiirtoja. Numero indikaattorin perässä kuvaa tunnistetta, jolla indikaattori löytyy THL:n Sotkanetistä.

Taulukko 10. Lasten ja lapsi perheiden palveluiden käyttöä kuvaavat indikaattorit. Lähteet: Sotkanet (Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuusmittaristo sekä Lasten, nuorten ja perheiden avainluvut), Tilastokeskus, nuorisotilastot.fi. Numero indikaattorin perässä kuvaa tunnistetta, jolla indikaattori löytyy Sotkanetin tulospalvelusta. Muu suluissa oleva tieto kertoo indikaattorin lähteen (esim. Tilastokeskus).

	Ennaltaehkäisevä	Tukeva	Korjaava
Suoraan lapsiin kohdistuvat palvelut	Perusterveydenhuollon lastenneuvolan käynnit / 1000 0-7 vuotiasta (ind 2453)	Lastensuojelun avohuollon asiakkaat, 0 - 17-vuotiaat vuoden aikana, % vastaavanikäisestä väestöstä (ind 1245)	Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0-17-vuotiaat, %, vastaavan ikäisestä väestöstä (ind 191)
	Perusterveydenhuollon kouluterveydenhuollon lääkärikäynnit / 1 000 7 - 18-vuotiasta (ind. 2367)		
	Suun terveydenhuollon 0 - 17-vuotiaat potilaat terveyskeskuksissa / 1 000 vastaavanikäistä (ind 2407)	Kasvatus- ja perheneuvonnan asiakkaat vuoden aikana / 1000 alle 18-vuotiasta, kunnan kustantamat palvelut (ind 1243)	Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0-17-vuotiaat, joiden sijoituspaikkana perhe, %, kaikista kodin ulkop. sijoitetuista lapsista (ind 418)
	Varhaiskasvatuksen palveluseleitä saaneet asiakkaat, kunnan kustantamat palvelut (ind 3524)	Henkilökohtaisen avun 0 - 17-vuotialta asiakkaita vuoden aikana, kunnan kustantamat palvelut / 100 000 vastaavanikäistä (ind 3434)	
	Varhaiskasvatukseen osallistuneet 1 - 6-vuotiaat, % vastaavanikäisistä kunnan kustantamat palvelu (ind 2955)	Käynyt koulupsykologilla lukuvuoden aikana, % 4.-5. lk. sekä 8. ja 9. lk. oppilaista, ammatillisen oppilaitoksen 1. ja 2. vuoden opiskelijoista, lukion 1. ja 2. vuoden opiskelijoista (ind 4875,4867, 4869 ja 4868)	Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0 - 17-vuotiaat, joiden sijoituspaikkana laitos, %, kaikista kodin ulkop. sijoitetuista lapsista (ind 419)
	Varhaiskasvatuksen perhepäivähoidon (koko- sekä osa-aikainen) osallistuneet lapset, kunnan kustantamat palvelut (ind 1635 ja 1747)	Käynyt koulukuraattorilla lukuvuoden aikana, % 4.-5. lk. sekä 8. ja 9. lk. oppilaista, ammatillisen oppilaitoksen 1. ja 2. vuoden opiskelijoista, lukion 1. ja 2. vuoden opiskelijoista (ind 4874, 4864, 4866 ja 4865)	Turvakotien asiakkaat, lapset/ 10 000 0-17-vuotiasta (ind 2675)
	Peruskoulun 9.lk päättäneiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin, lkm, ei jatkanut lukiossa, ammattikoulussa, peruskoulun lisäopetuksessa tai valmentavassa/valmistavassa koulutuksessa (Tilastokeskus)	Tehostettua tai erityistä tukea saaneet peruskoulun oppilaat, lukumäärä (Tilastokeskus)	Psykiatrian laitoshoidon 0 - 17-vuotiaat potilaat / 1 000 vastaavanikäistä (ind 5373 ja 2573)
		Etsivän nuorisotyön kautta tavoitetut, lkm, alle 29-vuotiaat (nuorisotilastot.fi)	Erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit, lastenpsykiatria / 1 000 0 - 17-vuotiasta (ind 2483 ja 2484)
	Peruskoulun 9.lk päättäneiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin, lkm, ei jatkanut lukiossa, ammattikoulussa, peruskoulun lisäopetuksessa tai valmentavassa/valmistavassa koulutuksessa (Tilastokeskus)	Luvattomia poissaoloja vähintään viikoittain, % 8. ja 9.lk oppilaista, ammatillisen oppilaitoksen 1. ja 2. vuoden opiskelijoista, lukion 1. ja 2. vuoden opiskelijoista (ind 4748, 4749 ja 4750)	
Välillisesti lapsiin kohdistuvat palvelut	Perusterveydenhuollon äitiysneuvolan käynnit / 1000 15-44-vuotiasta (ind 2452)	Perheitä sosiaalihuoltolain mukaisessa perhetyössä, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut (ind 3518)	Täydentävää toimeentulotukea vuoden aikana saaneet 18 - 24-vuotiaat, % vastaavanikäisistä (ind 297)
	Hoitolisää saaneita perheitä vuoden aikana (ind 2270)	Perheitä kodin- ja lastenhoitopalveluissa, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut (ind 3519)	Ehkäisevää toimeentulotukea saaneet 18-24-vuotiaat, % vastaavanikäisistä (ind 299)

Selite	SOTE-palvelut	Sivistys-palvelut	Muut palvelut
--------	---------------	-------------------	---------------

Lasten ja lapsiperheiden palveluverkon tavoitteena on, että ennaltaehkäisevillä ja universaaleilla sekä tukevilla ja tilapäisillä palveluilla pystyttäisiin mahdollisimman tehokkaasti ehkäisemään korjaavien palveluiden tarve. Ennaltaehkäiseviä palveluita kuvaavien indikaattorien tarkoituksena on tuottaa tietoa sellaisista kunnan järjestämistä palveluista, joiden piirissä ovat käytännössä kaikki lapset ja lapsiperheet jossain vaiheessa elämäänsä: indikaattorit kertovat kokonaiskuvaa siitä, miten kattavasti ennaltaehkäisevät ja universaalit palvelut tavoittavat kunnan lapset. Kun tätä tietoa tarkastellaan yhdessä kustannustietojen ja hyvinvoinnin indikaattoritietojen kanssa, päätäjillä on mahdollisuus arvioida ennaltaehkäisevien lasten ja lapsiperheiden palveluiden vaikuttavuutta.

Tukevien ja tilapäisten palveluiden käyttöä kuvaavat indikaattorit kertovat puolestaan sellaisten sote- ja sivistyspalveluiden käytöstä, jotka tukevat lasta tai hänen perhettään tietyn tunnistetun väliaikaisen palvelutarpeen kanssa. Palvelutarpeen tunnistuksen on tehnyt joku lapsen arjessa oleva henkilö tai perhe itse. Kunnalle nämä indikaattorit – yhdessä kustannus- sekä terveyskäyttäytymistä ja koettua hyvinvointia kuvaavien tietojen kanssa – tuottavat tietoa ennen kaikkea siitä, kuinka moni nuori tukevalla ja tilapäisillä palveluilla tavoitetaan. Lisäksi indikaattorit auttavat arvioimaan ennaltaehkäisevien ja universaalien palveluiden vaikuttavuutta.

Korjaavia palveluita kuvaavat indikaattorit kertovat kunnan alueella asuvien lasten määrän, jotka ovat raskaiden ja kalliiden palveluiden, kuten lastensuojelun, piirissä. Kunnalle korjaavien palveluiden käyttöä kuvaavat indikaattorit kertovat ennen kaikkea siitä, että aikaisemmat palvelut eivät ole onnistuneet lapsen ja/tai hänen perheensä ongelmien ratkaisemisessa ja ongelmat ovat kärjistyneet. Korjaavien palveluiden indikaattoreiksi ehdotetaan myös täydentävää sekä ehkäisevää toimeentulotukea saavien nuorten aikuisten (18-24-vuotiaat) määrää. Perusteluina näille indikaattoreille on se, että kunta myöntää kummankin etuuden Kelan maksaman perustoimeentulon päälle. Toimeentulotuen varassa elävien nuorten määrä kertoo myös aikaisempien ennaltaehkäisevien sekä tukevien ja tilapäisten palveluiden vaikuttavuudesta.

Hyvinvointi-indikaattorit: Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia kuvaavien indikaattorien viitekehyksenä toimii Kansallisen lapsistrategia 2040 (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019; Välijärvi 2019) mukaiset lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin teema-alueet: osallisuus, oppiminen, ihmissuhteet, turvallisuus ja terveys. Nämä hyvinvoinnin osa-alueet ovat lapsistrategiahankkeessa mukana olleiden tutkijoiden tunnistamia teema-alueita. Teema-alueet koskevat ihmisen perustarpeita, kuten turvallista elämää ja elinympäristöä, pyrkimystä toimia yhdessä muiden kanssa ja tarvetta päättää omasta elämästään (Valtioneuvosto 2019b).

Indikaattorien lähteinä toimivat THL:n säännölliset kouluterveyskyselyt sekä Finlapset-kyselyt, eli entinen LHT-tutkimus (Lasten terveys, hyvinvointi ja palvelut -tutkimus),

joka tuottaa tietoa alle kouluikäisten lasten ja heidän perheidensä terveydestä ja hyvinvoinnista sekä palvelukokemuksista. Lisäksi kaksi indikaattoria on poimittu THL:n tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetistä. Hyvinvointi-indikaattorien valinnassa on pyritty myös tiettyyn yhdenmukaisuuteen THL:n laatiman kuntien hyvinvointikertomuksen minimitietosisällön kanssa (THL 2020). Hyvinvointi-indikaattorit on kuvattu alla taulukossa 11.

Taulukko 11. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia kuvaavat indikaattorit. Lähteet: Kouluterveyskyselyt (THL 2019b), Finlapset (ent. LHT) -kyselytutkimus (THL 2019c), Sotkanet.

Osallisuus	Oppiminen	Ihmissuhteet	Turvallisuus	Terveys
Harrastaa jotakin vähintään kerran viikossa, %	Opettajat usein kiinnostuneita siitä, mitä oppilaalle kuuluu, %	Ei yhtään läheistä ystävää/kaveria, %	Perheen koettu taloudellinen tilanne kohtalainen tai sitä huonompi, %	Kokee terveydentilansa erittäin hyväksi tai hyväksi, %
Kokee olevansa tärkeä osa luokkayhteisöä, %				Kohtalainen tai vaikea ahdistuneisuus, %
On erittäin tyytyväinen elämäänsä, %	Luokassa tai ryhmässä hyvä työrauha, %	Tuntee itsensä usein yksinäiseksi (melko usein tai jatkuvasti), %	Koulukiusattuna vähintään kerran viikossa, %	Ei tukea ja apua koulun aikuisilta tai palveluista mielialaan liittyviin asioihin, vaikka olisi tarvinnut, %
Kokee pystyvänsä tavoittelemaan itselle tärkeitä asioita, %	Nuorten osuus, jotka eivät kokeneet koulu-uupumusta, %		Kokenut fyysistä uhkaa vuoden aikana, %	Nukkuu arkisin alle 8 tuntia, %
	Nuorten osuus, jotka eivät ole kokeneet opintojen merkityksen vähentymistä, %	Hyvä keskusteluyhteys vanhempien kanssa, %	Lapsi altistunut toisen tai molempien vanhempien humalahakuiselle juomiselle, %	Hampaiden harjaus harvemmin kuin kahdesti päivässä, %
Kokee saavansa apua silloin, kun sitä todella tarvitsee, %	Opettajat rohkaisevat mielipiteen ilmaisua (täysin samaa ja samaa mieltä vastanneiden osuus), %	Mahdollisuus keskustella koulussa aikuisen kanssa mieltä painavista asioista, %	Saanut tukea ja apua palveluista koulun ulkopuolelta mielialaan liittyviin asioihin, %	Käyttää päivittäin jotain tupakkatuotetta, %
On yksin monta tuntia jokaisena koulupäivänä, %				Tosi humalassa vähintään kerran kuukaudessa, %
Vanhempi kokee, että asuinalueella järjestetään kiinnostavaa vapaa-ajan toimintaa lapsiperheille, %	Varhaiskasvatus vastaa perheen tarpeita, (vastanneista perheistä) %	Vanhempi tuntee itsensä yksinäiseksi, %	Koulun aikuiset eivät puutu riittävästi lapsen koulukiusaamiseen, %	Mielialaan liittyviä ongelmia kahden viime viikon aikana, %
	Vanhempi on tyytyväinen kodin ja koulun yhteistyöhön, %			Lapsen perhe tarvitsee terveydenhoitajan arvion mukaan tukea toisen tai molempien vanhempien jaksamisen vuoksi, %
Vanhempi kokee olevansa tärkeä osa lähiyhteisöä, %	Koulutuksen ulkopuolella 17 - 24-v., % vastaavanikäisestä väestöstä	Perheellä riittävästi yhteistä aikaa, %	Perheen koettu taloudellinen tilanne kohtalainen tai sitä huonompi, %	Vanhemman merkittävä psyykinen kuormittuneisuus, %
				Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavat 16 - 24-v., % vastaavanikäisestä väestöstä

Indikaattorien lähteet

KTk, 4.-5.lk, 8. ja 9.lk, 1. ja 2. v. lukio, ammattikoulu	KTk, 8.-9.lk., 1. -2. v. lukio & ammattikoulu	KTk, 4.-5.lk	LHT, 4-vuotiaat	KTk 4.-5lk, vanhemmat	KTk 4.-5lk ja LHT, 4-vuotiaat vanhemmat
Sotkanet					

Kansallisia hyvinvointi-indikaattoreita on usein kritisoitu siitä, että ne ennemmin kertovat pahoinvoinnista kuin lasten ja nuorten elämän positiivisista asioista. Tämän vuoksi indikaattoreiksi on pyritty valitsemaan sekä positiivisia että negatiivisia asioita seuraavia indikaattoreita. Hyvinvoinnin osa-alueiden (taulukko 11) valintaa ja taustoja on avattu alla tarkemmin.

Lapsistrategiaa pohjustavan työn (Valtioneuvosto 2019b) mukaan *osallisuus* on tärkeä hyvinvoinnin osa-alue, koska mahdollisuus kuulua yhteisöön ja vaikuttaa omaan elämään on keskeinen hyvinvoinnin edellytys niin lapsille kuin aikuisillekin. Osallisuuden kautta esimerkiksi lapsen tai nuoren on mahdollista tulla nähdyksi ja kuulluksi, ja sitä myöten kokea itsensä arvokkaaksi osaksi yhteisöä. Yleisesti osallisuuden kokemuksen on osoitettu olevan yhteydessä esimerkiksi terveyteen, toiminta- ja työkykyyn, mielenterveyshäiriöihin ja elämänlaatuun (Isola ym. 2017). Osallisuuden indikaattoreiksi on pyritty löytämään sellaisia kysymyksiä, jotka tuottavat tietoa lasten ja heidän vanhempiensa omasta merkityksellisyydestä, omista vaikutusmahdollisuuksista, uskosta omaan toimijuuteen sekä sosiaalisesta vuorovaikutuksesta.

Oppiminen ja hyvinvointi ovat monella tapaa sidoksissa toisiinsa. Terveys- ja hyvinvointitehtävien on usein osoitettu olevan yhteydessä koulumenestykseen ja hyvään suhteeseen opettajiin ennustaa parempaa oppimista ja terveyttä (Valtioneuvosto 2019b). Oppimisen alle on sijoitettu sellaisia hyvinvoinnin indikaattoreita, jotka tarkastelevat lasten ja nuorten jaksamista oppimisympäristössä sekä kokemuksia oppimisympäristössä tarjotusta tuesta. Lisäksi mukaan on valittu sellaisia indikaattoreita, joilla kartoitetaan perheiden kokemuksia varhaiskasvatuksesta sekä vanhempien tyytyväisyyttä koulun ja kodin yhteistyöhön. Oppimisen yhteyteen on myös sijoitettu Sotkanetin indikaattori kunnan alueella olevista koulutuksen ulkopuolella olevista 17-24-vuotiaista (%-osuus vastaavan ikäisestä väestöstä). Indikaattorin perusteluna on se, että koulutuksen ulkopuolelle jääneet nuoret ovat usein syrjäytymisvaarassa.

Läheiset ja turvalliset aikuiset sekä kokemukset yhteenkuuluvuudesta ovat lasten ja nuorten turvallisuuden ja hyvinvoinnin perusta (Valtioneuvosto 2019a). Perheen arjen käytännöt, johon kuuluvat myös tunteet vanhemmuudesta, vaikuttavat sekä lasten että vanhempien hyvinvointiin (Valtioneuvosto 2019b). Yksittäisistä indikaattoreista esimerkiksi yksinäisyyden on osoitettu olevan yhteydessä myöhemmille tunne- ja käyttäytymisongelmille, sosiaaliselle pärjäämiselle, psyykkisille sairauksille, fyysiselle terveydelle sekä koulutus- ja työuran katkeamiselle (Junttila 2016). *Ihmissuhteet*-osa-alueen alle kerättyjen indikaattorien tarkoituksena on kuvata muun muassa sitä, miten kunnat ovat onnistuneet vanhemmuuden tuen tehtävässään (kuinka monella lapsella on hyvä keskusteluyhteys vanhempiensa kanssa) tai miten kunta on onnistunut yhteisöllisessä opiskeluhollossa (lasten yksinäisyyden kokemukset ja mahdollisuus keskustella koulussa aikuisen kanssa mieltä painavista asioista).

Turvallisuus on lapsen perustarve, ja kokemus turvallisesta ympäristöstä on keskeinen asia lasten kehityksessä (Valtioneuvosto 2019b). Turvallisuuden indikaattoreiksi on valittu lasten keskeisten kasvuympäristöjen (perhe ja koulu) perusturvallisuudesta kertovia tekijöitä. Esimerkiksi taloudellisten resurssien riittämättömyys perheissä vaikuttaa myös lapsen elämään ja näkyy siinä pahimmillaan jatkuvana turvattomuuden tunteena. Lasten kokemus kiusaamista ja fyysinen väkivalta ovat puolestaan merkittäviä riskitekijöitä mielenterveysongelmien sekä pitkäaikaisten somaattisten ongelmien esiintymiselle. (emt.) Turvallisuuden indikaattorien avulla on mahdollista muodostaa kuva siitä, miten hyvin kunta on onnistunut esimerkiksi perheiden tueksi tarkoitetun turvaverkon sekä yhteisöllisen opiskeluhoito- ja -ympäristön rakentamisessa.

Terveystta kuvaaviksi indikaattoreiksi on valittu terveystkäyttäytymistä sekä koettua terveydentilaa kuvaavia asioita. Indikaattorien perusteella on mahdollista tehdä tulkintoja siitä, miten hyvin kunta tukee lasten ja perheiden kykyä tehdä omaan terveyteen vaikuttavia päätöksiä. Tiettyssä mielessä terveystindikaattorit heijastelevat kunnan onnistumista terveyden edistämiseksi, lasten ja perheiden psyykkistä terveyttä, mahdollista tarvetta terveydenedistämistoimille sekä opiskeluhoito- ja -ympäristön tarvetta. Lisäksi yhdeksi terveystindikaattoriksi on valittu mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavien nuorten (16-24-vuotiaat) osuus kunnan vastaavan ikäisestä väestöstä, joka kertoo miten hyvin nuorten ongelmien (esim. mielenterveyteen ja päihteiden käyttöön liittyvät ongelmat) ennaltaehkäisyssä kunnassa onnistutaan.

Pohdintaa indikaattoreista: Selvityksessä hahmotetuilla indikaattoreilla kunnat saavat yksityiskohtaista ja vertailtavissa olevaa tietoa alueensa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista. Terveystkäyttäytymistä ja koettua hyvinvointia mittaavat indikaattorit luovat pohjan kunnan lapsibudjetoinnin tarve- ja vaikuttavuusarvioinnille, mutta samalla on syytä huomioda, että indikaattorit kuvaavat lasten, nuorten ja perheiden arkea ja sen kehitystä karkeasti tai epäsuorasti. Lapsibudjetoinnissa indikaattoreita tulkitaan kokonaisuutena ottaen samaan aikaan huomioon niin kustannuksista, palveluiden käytöstä kuin hyvinvoinnista kertovat tiedot.

Indikaattorien tulkinnassa tulee myös huomioda muutama keskeinen rajoite. Hyvinvointia kuvaavat indikaattorit, joiden primäärilähteinä ovat Kouluterveyskysely sekä Finlapset-kyselytutkimukset, tuottavat uutta tietoa parhaimmillaan vain kahden vuoden välein. Esimerkiksi Kouluterveyskysely toteutetaan maanlaajuisesti parittomina vuosina (viimeksi vuonna 2019) ja Finlapset-kyselytutkimus joka neljäs vuosi. Tämän takia onkin suositeltavaa, että lapsibudjetoinnin käyttöön ottavat kunnat tai maakunnat seuraisivat näiden indikaattorien lisäksi omia, nopeammalla syklillä tietoa tuottavia hyvinvoinnin indikaattoreita. Lisäksi palvelukäyttöä kuvaavissa indikaattoreissa, joissa primäärilähteenä on THL:n Sotkanet, tiedot tulevat keskimäärin puolentoista vuoden viiveellä. Suosituksena on, että kunnilla olisi myös jotain omia lasten ja lapsiperheiden

palvelukäyttöä kuvaavia indikaattoreita, joilla talousarviopäätösten vaikutuksia voitaisiin seurata kansallisten indikaattorien tuottamaa tietoa nopeammin.

7.5 Kuntien valmiudet lapsibudjetointiin

Lapsibudjetoinnin toteuttamiseen yksittäisessä kunnassa vaikuttaa muun muassa poliittinen tahtotila, kunnan hallintorakenne, käytettävissä olevat voimavarat (henkilöstöresurssit, tietojärjestelmät), olemassa oleva ohjeistus sekä henkilöstön osaaminen. Lapsibudjetointi edellyttää sekä organisaation johdolta että poliittiselta johdolta pitkäaikaista sitoutumista sekä sellaista hallinnollista rakennetta, joka tukee – perinteisestä kunnallisesta toimialarakenteesta poiketen – poikkihallinnollisuutta palveluiden johtamisessa. Tämä ei tarkoita, että kunnan tulisi uudistaa koko organisaatorakenteensa lapsibudjetoinnin vuoksi; edellytyksenä kuitenkin on, että kunnassa on jokin rakenne, joka tarkastelee lasten ja lapsiperheiden kokonaisnäkökulmaa ja jolle asia on kunnassa selkeästi valtuutettu. Tällaisia rakenteita voivat olla esimerkiksi kunnan ja kuntayhtymän yhteinen lasten ja nuorten palveluiden johtoryhmä, maakunnallinen lapeyhteistyöryhmä tai elämäntaakkarimallissa yhteinen lautakunta. Näitä edellytyksiä on kunnissa jo tietyiltä osin olemassa ja niitä on esitelty tarkemmin alla taulukossa 12.

Taulukko 12. Olemassa olevat edellytykset ja esteet lapsibudjetoinnin käyttöönotolle.

	Hallinnolliset rakenteet ja poliittinen tahtotila	Voimavarat ja osaaminen
Edellytykset	<p>Toimijoille yhteisiä rakenteita luotu (kunnan sisällä, kunnan ja kuntayhtymän rajapinnassa, maakunnan sisällä). Mm. Lape-työ luonut näitä rakenteita</p> <p>Strategioissa perheiden palveluiden yhteensovittaminen ja ennaltaehkäisy usein painopisteinä</p> <p>Päätöksentekijöillä aito kiinnostus lapsilähtöiseen tietoon</p> <p>Valtionhallinnossa ilmiöpohjaisen budjetoinnin osaaminen tukee myös lapsibudjetointia</p>	<p>Välineitä (teknisiä ratkaisuja ja sisällöllisiä määrittelyjä) toteutukseen on jo olemassa</p> <p>Tiedon saatavuus on kehittynyt ja kehitysmässä</p>
Esteet	<p>Toimialojen erilliset talousarviot ja niiden käsittelyprosessit</p> <p>Hallinnolliset rajat. Toimielimillä ei valtaa toistensa budjetteihin</p> <p>Taloudelliset realiteetit kunnissa johtavat lyhytnäköiseen suunnitteluun. Talousarviovuosi on lyhyt aika.</p> <p>Lainsäädäntö, mm. tietosuoja</p> <p>Ei voida rajoittaa vain lapsiin, tarkastelu laajennettava kaikkiin ikäryhmiin.</p>	<p>Käytännön toteutuksen ongelmat (tietojärjestelmien puutteet, tekijöiden puute, henkilösidonaisuus, julkisten tietojen hidas päivittyminen)</p> <p>Lapsibudjetoinnin toteutuksen yhdenmukainen ohjeistus puuttuu</p> <p>Indikaattoritietoa on olemassa vain tietyistä näkökulmista ja tietyistä ikäryhmistä</p>

Lapsibudjetoinnin toimeenpanoa edistää myös kunnan yhteinen strategia tai sitä ohjaava asiakirja, kuten hyvinvointikertomus tai lasten hyvinvointisuunnitelma. Näin päätöksenteko tulee sidotuksi pidempiaikaisiin strategisiin tavoitteisiin. Tähänastisissa toteutuneissa lapsibudjetoinnin malleissa on ollut ainakin toinen näistä ulottuvuuksista: hallinnon rakenne (esim. elämäнкаarimalli, Hämeenlinna) tai poliittisen johdon vaatimus lapsilähtöiselle tiedolle (Oulu) ovat olleet olennaisia tekijöitä siinä, että lapsibudjetointia on ryhdytty toteuttamaan (Hämeenlinnan elämäнкаarimalli jäi väliaikaiseksi – toteutettiin 2009-17).

Kunnat ovat myös hyvin erilaisessa asemassa siinä, minkä verran niillä on käytettävissä voimavaroja lapsibudjetointiin muiden raportointivelvollisuuksien ohessa. Mikäli lapsibudjetointi nähdään irrallisena muusta kunnan lakisääteisestä talouden prosessista, on voimavarat helppo kohdentaa vain lakisääteisten tehtävien toteutukseen, jolloin ”ylimääräiset” tehtävät eivät toteudu. Voimavaroihin vaikuttaa eniten kunnan koko. Hallinnon resurssit ovat pienissä kunnissa rajalliset, mutta vaatimukset taloushallinnolle ovat käytännössä samat kuin suuremmissa kunnissa. Useissa kunnissa asiaan

vaikuttaa myös taloushallinnon järjestäminen. Taloushallinnon prosessit on enenevässä määrin ulkoistettu palveluntuottajille, joiden raportoinnin kehittäminen tarkoittaa kunnalle myös lisäkustannuksia.

Myös kuntien tietojärjestelmien valmiudet lapsibudjetoinnin toteutukseen eroavat. Kirjanpidon tai budjetoinnin järjestelmät eivät tällä hetkellä suoraan tue väestölähtöistä budjetointia ja edellyttävät tältä osin lisäraportointiominaisuuksia esimerkiksi erillisen raportointikerroksen muodossa. Lapsibudjetoinnin käytännön toteutus edellyttää tällä hetkellä myös konkreettista henkilöstöresurssia lapsibudjetoinnin sisällön määrittelyssä ja tietojen koonnissa. Koska kukin kunta tuottaa lapsille kohdistettuja palveluita omalla muista poikkeavalla organisaatiollaan, ei palveluiden määrittelyä pystytä yleistämään: jokainen kunta joutuu tekemään omat määrittelynsä omista lähtökohdistaan. Esimerkiksi joissain kunnissa lapsiperheiden kotipalvelua saatetaan tuottaa ikäihmisille yhteisen kotihoidon kautta, joissain taas perhepalveluiden tiimistä ja joissain lastensuojelun organisoimana.

Lapsibudjetoinnin edellytyksenä on, että se sisällytetään muihin talouden prosesseihin. Esimerkiksi talousarvion suunnitteluvaiheeseen ja talousarvion toteutuman raportointiin sisällytetään palveluiden tarkastelu väestölähtöisesti. Lapsibudjetointi jää irralliseksi, jos sitä ei tehdä suoraan organisaation hallinnollisen rakenteen mukaisena prosessina, vaan poikkihallinnollisiin tarpeisiin. Muissa kuin elämäntaariorganisaatioissa on siis syytä määritellä tehtävälle työlle sisäinen tilaaja, jolla on myös selkeä rooli talousarvioprosessissa.

Kunnat raportoivat yhdenmukaisia palvelujen taloustietoja tällä hetkellä lähinnä vain Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilaston tehtäväluokittelun mukaan. THL:lle kunnat raportoivat säännöllisesti palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä kustannustietoja aihealueittain, mutta tieto ei tule poikkisektoriaalisesti eikä väestöryhmittäin. Valtakunnallinen kunnallisesta palvelutuotannosta kertyvä taloustieto on kuitenkin muuttumassa. Kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen raportointia kehitetään mahdollisimman pitkälle automatisoiduksi ja yhdenmukaiseksi vuoteen 2021 mennessä (Kuntatietoluotsi 2019). Pyrkimyksenä on, että taloustieto on jatkossa avointa, ajantasaista ja vertailukelpoista. Tällä hetkellä tietoja kerätään jopa manuaalisesti, jolloin ne ovat valtakunnallisesti käytettävissä kuukausien viipeellä. Jatkossa tietojen yhtenäistämisen toteutetaan niin, että JHS 200-suositukset muuttuvat standardeiksi ja kunnat ja kuntayhtymät noudattavat niiden mukaista tietotuotantoa (mm. tililuettelo, kustannuslaskenta, talousarvio ja -suunnitelma, palveluluokittelu ja harmonisoidut tietomäärittelyt (XBRL-taksonomia)). Tieto toimitetaan jatkossa Valtiokonttorin ylläpitämään kuntatalouden tietopalveluun.

Lapsibudjetoinnin toteutuksessa on hyvä ottaa huomioon valtakunnalliset linjaukset ja pyrkiä yhteensovittamaan sekä kustannuslaskennan periaatteita että palveluluokitte-
luja lasten ja lapsiperheiden palveluiden tarkasteluun. Esimerkkinä tästä on aiemmin
mainittu valtakunnallinen sote-tietopakettirakenne (STM 2020), joka on suunniteltu
kuntien ja kuntayhtymien tiedolla johtamisen tarpeisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö
vastaa mallin kehittämisestä, ja se on luotu neljän vuoden aikana yhteistyössä Sitran
ja laajan asiantuntijajoukon kanssa. Mallia on testattu vuonna 2017 neljän maakunnan
tietojen raportointiin.

7.6 Lapsibudjetoinnin työkalu kunnille

Kunnat ja kuntayhtymät tarvitsevat käyttöönsä työkalun, jolla lapsibudjetointi voidaan
ensi vaiheessa toteuttaa organisaatiohierarkian ja kirjanpidon tai budjetoinnin järjes-
telmän tietojen pohjalta muuntamalla nämä palveluluokitelluksi tiedoksi. Työkalussa
tulee olla mahdollisuus yhdistää kustannustietoon julkisia palveluiden käytöstä ja las-
ten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista kertovia indikaattoreita visuaaliseksi johdon
ja päätöksenteon tarpeita palvelevaksi mittaristoksi. Näiden periaatteiden pohjalta sel-
vityksessä rakennettiin verkkotyökalu kuntien lapsibudjetoinnin tueksi. Linkki työkalun
lapsibudjetointinäkömään on selvityksen liitteenä.

Rakennettu työkalu on siis ennen kaikkea raportointimalli ja laskennan ratkaisu, jolla
yhdenmukaistetaan kuntien nykyisten järjestelmien taloustiedot palvelulähtöiseen nä-
kömään sekä visuaalinen mittaristo, joka ohjaa kuntia tarkastelemaan lapsiin, nuoriin
ja perheisiin kohdennettuja voimavaroja ja niiden vaikuttavuutta. Työkalu pitää sisäl-
lään kaksi karkeaa kokonaisuutta: 1) palveluluokittelun ja laskennan toteutuksen 2)
johdon mittariston ja sen visualisoinnin.

Selvityksessä lapsibudjetoinnin työkalusta on mallinnettu palveluluokittelun ja lasken-
nan toteutuksesta seuraavat kokonaisuudet:

- Palveluluokittelu (tarkennettu JHS, liite 2)
- Laskennan säännöt (jako palveluille, kohdennus liikennevalomalliin, kohdennus
suoriin, välillisiin ja kollektiivisiin palveluihin, hallinnon ym. kulujen vyörytys, luvut
7.2 ja 7.3 sekä liite 3)
- Taloustiedon sisältö (toimiala, kustannuspaikka, tili, kausi)

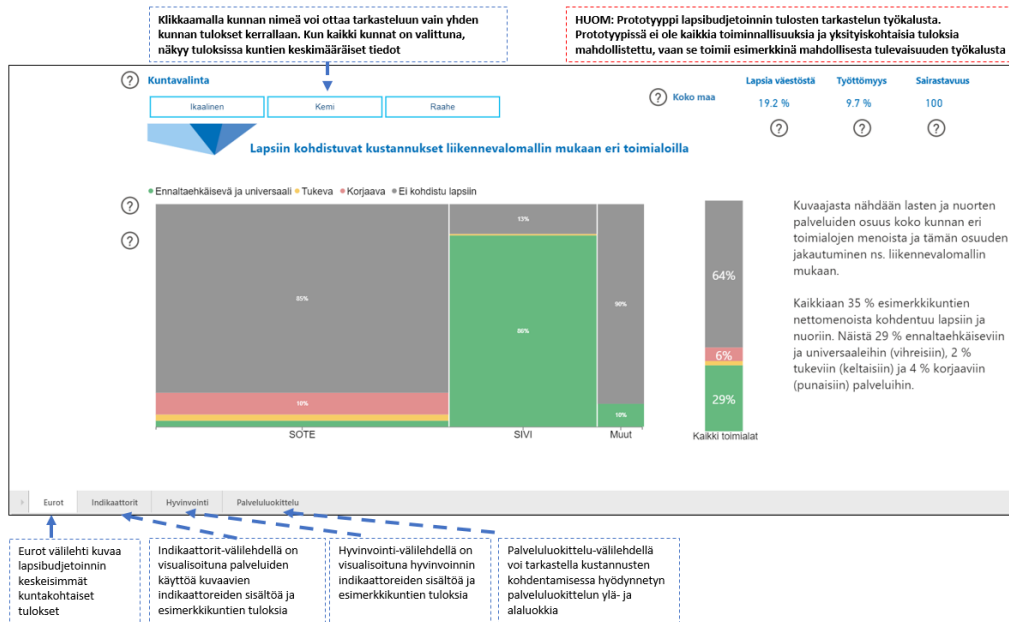
Johdon mittaristosta ja sen visualisoinnista selvityksessä toteutettiin:

- Tarkasteltavien palvelukäyttöä ja hyvinvointia kuvaavien indikaattorien valinta ja
matriisit indikaattoreiden jäsenyykseen (luku 7.5)

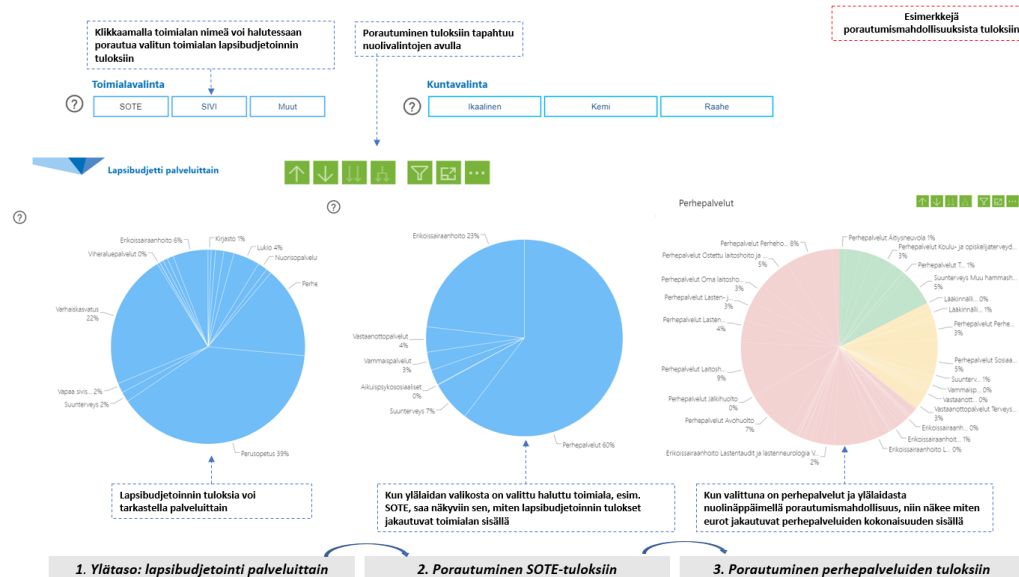
- Käytettävien mittareiden (esim. €/lapsi) määrittely
- käytännön toteutus näiden mittareiden visualisoinnista (verkkoraportti)

Näitä näkökulmia havainnollistamaan selvityksessä tuotettiin esimerkinomainen visuaalinen verkkoraportointiratkaisu lapsibudjetoinnin työkaluksi, johon koottiin pilottikuntien dataa vuodelta 2018. Työkalun mittarit perustuvat valmiiksi laskettuun Excel-muotoiseen dataan, joka tuotiin Microsoftin Power BI-työkaluilla toteutettuun työkaluun. Työkaluun puolestaan määritettiin datasta laskettavat mittarit ja toteutettiin tarvittavat visualisoinnit. Data sisälsi palvelukohtaisten kustannustietojen lisäksi julkisista lähteistä kootut valitut indikaattoritiedot (sekä palvelunkäyttöä että hyvinvointia kuvaavat) vuosilta 2017-2019, joista visualisoitiin tuorein tieto. Koska kyseessä on havainnollistava versio työkalusta, kaikkia aikaisemmin kuvattuja lapsibudjetoinnin tarkastelutapoja ei ole otettu siinä käyttöön. [Internet-linkki](#) työkalun tarkempaan tutustumiseen on ohessa.

Tällä työkalulla pyritään löytämään vastaukset seuraaviin kysymyksiin: 1) Miten paljon lasten ja lapsiperheiden palveluihin on tietynä aikana euromääräisesti panostettu ja 2) Paljonko koko kunnan ja eri toimialojen palvelutuotannosta on kohdistunut lasten, nuorten ja perheiden palveluihin. Tämä on välttämätön pohjatieto, joka ei kuitenkaan yksin vielä kerro palveluiden sisällöstä, niiden riittävydestä, kohdentumisesta, vaikuttavuudesta tai kunnan lapsilähtöisyydestä. Kokonaiskuvaa lapsille kohdistetuista resursseista ja niiden vaikuttavuudesta jäsennetään työkalussa esittämällä myös konkreettisesti mitä palveluita kunnan lapsille, nuorille ja perheille on tarjottu ja sitä, miten voimavarat ovat kohdentuneet palveluiden kesken. Tärkeää on myös se, että työkalussa todennetaan, paljonko kunnassa panostetaan näihin palveluihin yhtä lasta (kunnan alle 18-vuotiasta asukasta) kohden. Alla esitetään kuvina työkalun tarjoamia näkymiä liikennevalomallin mukaiseen kustannusjakaumaan (kuva 16), lapsibudjetoinnin työkalun mahdollistamista tarkastelunäkymistä pilottikuntien eri palvelutasoilla (kuva 17) sekä valittujen palveluiden käyttöä kuvaavia indikaattoreita (kuva 18). Kaksi ensimmäistä kuvaa sisältää myös ohjeita verkkotyökalun käyttöön ja tarkastelutason valintaan.



Kuva 16. Lapsibudjetoinnin työkalun näkymä liikennevalomallin mukaisiin kustannuksiin pilottikunnissa.



Kuva 17. Esimerkki lapsibudjetoinnin työkalun tarkastelunäkymistä pilottikuntien eri palveluilla.



Kuva 18. Lapsibudjetoinnin työkalun näkymä valittuihin lasten ja lapsiperheiden palveluiden käyttöä kuvaaviin indikaattoreihin pilottikunnissa.

Työkalussa on eri välilehdillä esitetty euromääräiset mittarit (lapsibudjetointi) sekä palvelukäyttöä ja hyvinvointia kuvaavat indikaattorit. Raportointiratkaisussa on mahdollisuus euromääräisiä mittareita esittävällä välilehdellä tarkastella joko yhtä kuntaa tai kaikkia pilottikuntia samanaikaisesti (porautuminen yksityiskohtaisempiin tuloksiin ja näkökulmavalinnat ovat työkalussa mahdollisia)

Työkalu edesauttaa kuntia käymään sisäistä keskustelua siitä, ovatko palveluihin kohdistetut resurssit kunnan strategian mukaisia. Arviointia helpottaa, jos tulevaisuudessa työkalua jatkokehitetään siten, että siihen on saatavissa myös vertailutietoa muista kunnista, jolloin nähdään, miten oma kunta poikkeaa suhteessa muihin. Tarkastelemalla suoraan ja välillisesti lapsiin kohdistuvia palveluita tai kollektiivisten palveluitten osuutta voidaan syventää kuvaa siitä, miten voimavarat kunnassa kohdentuvat. Erityisen tärkeää olisi myös saada selvyttä siihen, miten yllä mainitut kysymykset ovat kehittyneet ajan myötä. Vertailulla muihin kuntiin saadaan tietoa poikkileikkaustilanteesta, mutta johtopäätöksiä esimerkiksi yksittäisen vuoden tilanteesta on epävarmaa tehdä, mikäli ei ole mahdollista tarkastella pidempiä kehityskaaria ja suhteuttaa muutostilannetta kunnan strategiaan tavoitteisiin.

Kokonaiskuvan muodostamisen jälkeen lapsibudjetoinnin työkalun kautta voidaan hahmottaa myös se, miten lapsille osoitetut panostukset suhteutuvat lasten ja lapsiperheiden palvelukäyttöä sekä hyvinvointia koskeviin tietoihin. Vasta pidemmän aikavälin indikaattoritietoa ja kustannusten kehitystä arvioimalla voidaan päästä kiinni siihen, ovatko tuotetut palvelut kohdanneet väestön tarvetta ja kyenneet vaikuttamaan hyvinvointiin niiden tavoittelemalla tavalla. Selvityksessä toteutetussa työkalussa eurotietojen rinnalle tuotiinkin tuoreimmat indikaattoritiedot esitellyistä indikaattoriko-

reista. Raportointiratkaisuun ei siis tuotettu useamman vuoden näkymää tietojen kehitykseen, mutta muutoin pyrittiin löytämään ne visualisoinnit, joilla helposti voitaisiin havainnollistaa tarvittavat näkökulmat.

7.7 Tiekartta lapsibudjetoinnin käyttöönotolle kunnissa

Tässä luvussa kuvataan keinoja lapsibudjetoinnin käyttöönoton edistämiseksi paikallisesti. Ensimmäisenä esitellään lapsibudjetoinnin tavoitteenasetantaa tukeva kysymyslomake, toiseksi lapsibudjetoinnin mallinnustasot ja kolmanneksi kuntien vuosikelloon upotettu lapsibudjetoinnin mallin.

Lapsibudjetointi tulee aina kytkeä osaksi toimijan strategista suunnittelua ja arviointia. Organisaatiossa on keskeistä tehdä päätös siitä, kenellä on lapsibudjetoinnin omistajuus, eli vastuu sen toteutuksesta. Lisäksi se, miten lapsibudjetoinnin tuloksia tulkitaan, käsitellään, ja se mitä tulosten pohjalta tehdään tulisi olla organisaation sisällä hahmoteltuna. Organisaatio tarvitsee myös määritellyn elimen, jossa lapsibudjetoinnin tuloksia ja niiden pohjalta mahdollisesti tehtyjä muutoksia käsitellään ja esitellään. Lapsibudjetoinnin tulosten tulkinta on samalla myös tehtyjen päätösten lapsivaikutusten arviointia. Näin ollen kiinteänä osana lapsibudjetointia on seurata, miten lasten näkökulma ja osallisuus toteutuvat osana budjettiprosessia sekä miten lasten oikeudet ja asema kehittyvät lapsibudjetoinnin käyttöönoton myötä. Lapsibudjetoinnin aloittamisen helpottamiseksi, on alla olevaan taulukkoon (taulukko 13) luotu kysymysrakenne, johon vastaamalla organisaatioissa on mahdollista synnyttää keskustelua tavoitteista ja mahdollisista menetelmistä lapsibudjetoinnin toteuttamiseksi.

Taulukko 13. Lapsibudjetoinnin tavoitetoteutustilanteen kartoitustaulukko. Taulukkoa voi hyödyntää oman tavoitteen arvioimisessa.

Keskeiset kysymykset	Näkökulma	Näkökulman tarkennin	Merkitse oman alueen vastaus
Minkä tason lapsibudjetointi halutaan toteuttaa?	Toimija / taso	Valtio	
		Maakunta	
		Kuntayhtymä	
		Kunta	
		Palvelu	
		Palveluketju	
Mikä on lapsibudjetoinnin ensisijainen tavoite?	Tarkastelun viitekehys	Yksilö	
		Lapsivaikutusten arviointi	
		Taloussuunnittelu	
Halutaanko lapsibudjetointi kytkeä lapsivaikutusten arviointiin?	Lapsivaikutusten arviointi	Talousarviointi	
		Lava- malli koulutettu ja käytössä	
Kuinka usein lapsibudjetointi toteutetaan?	Toteutustiheys	Lava-malli ja Labu tavoitteeksi	
		Kertaluonteinen	
		Toistettavissa säännöllisesti	
		Jatkuvassa käytössä / pysyväksi toiminnaksi	
Onko tarve tuottaa vertailutietoa lapsibudjetoinnista?	Vertailtavuus	Omaan käyttöön / tilannekuva	
		Vertailtavuus	
Miten organisaation tilikartta synkronoidaan palveluihin?	Palveluluokittelu	Selvityksessä hyödynnetty luokittelutapa	
		JHS luokittelu	
		Sote-tietopakettien mukainen luokittelu	
		Oma luokittelutapa / muu	
Miten eurojen kohdentumista halutaan luokitella?	Käytödellytykset ja kohdennus	Käytödellytykset: suorat, välilliset, kollektiiviset	
		Liikennevalo-malli (palvelurakenne)	
Miten lapsibudjetointiin yhdistetään palvelunkäyttö ja hyvinvointitietoutta?	Indikaattorit ja vaikuttavuus	LABU indikaattoripakettiseuranta (selvityksen malli, kansalliset indikaattorit)	
		Oma seurantatapa (mikä?)	
Missä lapsibudjetoinnin tuloksia käsitellään?	Tulosten käsittely	Poliittinen johto / hallitus / valtuusto / lautakunta	
		Ylin johto ja virkamieskunta	
		Talousjohto	
		Palvelutuotanto ja esimiestaso	
		Lapset, nuoret, perheet kanssa	
Kuka lapsibudjetoinnin toteuttaa ja millä resursseilla?	Resurssit ja osaaminen	Paikallisesti itse toteutettava (substanssi, tilasto-osaaaja, controller jne)	
		Yhteistyöryhmän toimesta alueellisesti toteutettava	

Käymällä taulukossa esitetyt kysymykset läpi organisaatiot voivat kartoittaa omaa tavoitetasoaan, tarpeitaan sekä toteutusmalliaan sekä luoda suunnitelmaa etenemiselle. Organisaation lapsibudjetoinnille asettama tavoiteltu tarkastelutaso määrittelee ne menetelmät, joilla lapsibudjetointia kannattaa lähteä toteuttamaan: onko esimerkiksi tavoitteena 1) muodostaa karkea yleiskuva lapsiin kohdistuvista määrärahoista; 2) tunnistaa lapsiin kohdistuvien eurojen jakautuminen toimialoittain ja saada täten kokonaiskuva palvelurakenteen lapsilähtöisyydestä painopistealueittain; 3) jäljittää lapsikohtaisia euroja palveluittain. Ohessa esitetään kolme vaihtoehtoista mallinnustasoa (kuva 19), jonka pohjalta lapsibudjetointia voidaan toteuttaa. Mallin avulla kukin organisaatio voi arvioida omia tavoitteitaan, mahdollisuuksiaan ja käytössä olevaa osamistään lapsibudjetoinnin toteuttamiseksi.

	1	2	3
	Ylätason tarkastelu ja kustannusten kohdennus	Kustannusten kohdennus toiminnoittain ja palveluittain	Kustannusten kohdennus palveluketjuittain ja hetu-tasolla
Tietolähde	Talousarvio tai tilinpäätös	Talousarvio tai tilinpäätös	Talousarvio tai tilinpäätöstieto, tuote/palvelukatalogi/ hinnasto, asiakas- ja potilastietojärjestelmäaineisto
Menetelmä	Palveluluokittelu JHS:n pohjalta, sivistys- ja sosiaali- ja terveystoimen kustannukset eriteltynä ikäryhmätarkasteluun (0-17 v) sekä erittelyn pohjalta yhteenlaskettuna	Lapsilähtöinen budjetointi – malli, kustannukset eritellään toiminnoittain (sote, sivi, muut), luokitellaan (palveluluokittelu, liikennevalo, välittömät, välilliset, kollektiiviset)	Episoditason laskenta, kustannukset kohdennetaan suoraan yksilön suoritteisiin/valitsuoritteisiin (bottom-up laskenta). Mahdollista yhdistää luokitteluihin.
Rajaus	Perustuu paikallisiin organisatorisiin rakenteisiin, ei yhdenmukaista luokittelua, vertailu ei mahdollistuu. Ei tilastollista perustelua ikäryhmittäisille kohdennuksille	Ei kohdennuksia yksilötasolla, ei tutkimuslupaa hetu-tason tarkastelun toteuttamiseksi	Palveluketjut ja asiakassegmenttimääritelmät eroavat joten vertailtavuus muihin heikkenee, yksilötasolla tai palveluketjutasolla vertailu mahdollista (€/lapsi)
Edellytys / osaaminen	JHS palvelutason tarkastelu Perustalousosaaminen Kansalliset indikaattorit	Talous- ja tilasto-osaaminen hyvällä tasolla Lapsibudjetoinnin indikaattorit sekä haluttaessa muut suoritemittarit Yhdenmukainen luokittelu	Edellyttää menetelmällisesti hyvää talous- ja aineistokäsittelyosaamista ja resursseja Omat suoritemittarit + kansalliset indikaattorit Palveluketjut kuvattuna
Lopputuotos	Karkea kuva lapsiin kohdistuvista kustannuksista JHS palveluluokittelun osalta. Ei palvelurakenteen toimivuuden arviointia. Top down tarkastelu. Suunnitteluun ja seurantaan.	Kokonaiskuva palvelurakenteen lapsilähtöisyydestä painopistealueittain, indikaattorit tulosten arvioimiseksi, vertailtavuus muihin mahdollistuu. Top down tarkastelu. Suunnitteluun ja seurantaan.	Tuotantolähtöinen (bottom up) tarkastelutapa. Yksityiskohtainen kuva lapsiin kohdistuvista kuluista palveluketjuittain tai yksilöittäin kokonaisuuden sijaan. Suunnitteluun ja seurantaan.

Kuva 19. Lapsibudjetoinnin mahdolliset tarkastelutasot kevyestä ylätason tarkastelusta kustannusten kohdentamiseen palveluketjuittain.

Mikäli toimijan tavoitteena on ensi sijassa lapsiin kohdistuvien määrärahojen hahmottaminen, kannattaa lapsibudjetoinnin tarkastelutasoksi valita ylätasoinen talousarvio- tai tilinpäätösaineiston tarkastelu, missä yksityiskohtaisempi luokittelu kohdealueittain (sivistystoimi vs. sosiaali- ja terveydenhuolto vs. muut), palvelumuodoittain (ennalta-ehkäisevät ja universaalit, tukevat ja tilapäiset, korjaavat) tai palveluittain (esim. neuvolapalvelut, varhaiskasvatus,) jätetään tarkastelun ulkopuolelle (kuva 16). Tällainen ylätason tarkastelu tuottaa kokonaisnäemyksen siitä, miten lasten ja perheiden palveluihin osoitetut eurot pääpiirteissään kohdentuvat. Tällaisen ylätason tarkastelun ongelmana on kuitenkin se, että sen tuottama tieto ei mahdollista yhdenmukaista vertailutapaa (esimerkiksi kuntien kesken) tai vertailtavuutta ikäryhmittäin tai palvelumuo-

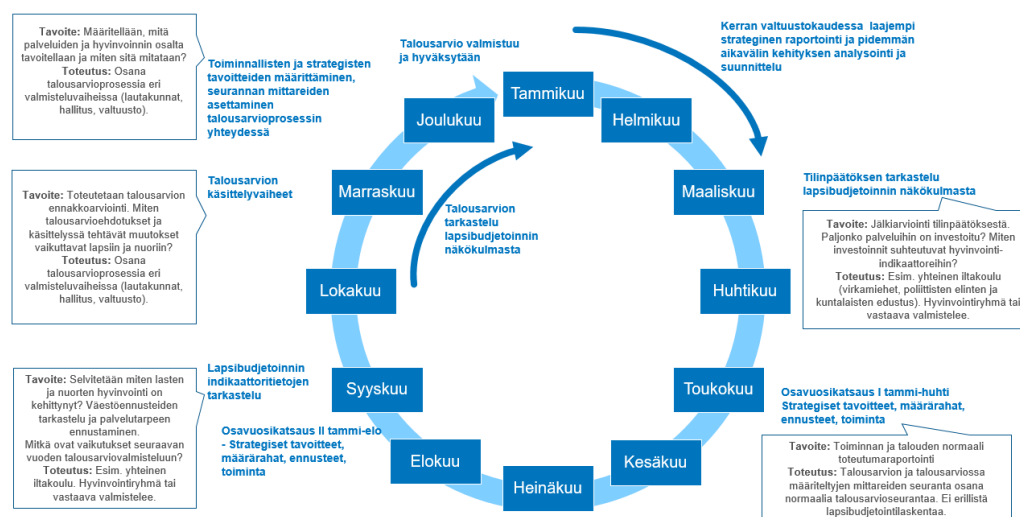
doittain. Ylätasaisen tarkastelun avulla ei myöskään päästä käsiksi hallinnonaloja ylittävään tarkastelutasoon, vaan se helposti jää siilotarkasteluksi. Tarkastelutaso 2 eli kustannusten kohdennus toimialoittain ja palveluittain on taso, jolla lapsibudjetointi on mallinnettu tässä selvityksessä ja kuvattu yksityiskohtaisemmin menetelmäkappa-leessa 7.2.

Mikäli tarpeellista, organisaatio voi tavoitella lapsibudjetoinnin tasoa, joka menee selvityksessä esitettyä tasoa syvemmälle palveluihin, palveluketjuihin tai yksilön palvelupolkuun asti. Tason 3 tarkastelussa ei enää pitäydytä julkisen tilinpäätöstiedon varassa, vaan lapsiin kohdistuvia rahavirtoja selvitetään tukeutuen kunnan tuote- tai palvelukatalogihinnastoon (mahdollisesti osa talousraportoinnin järjestelmää), palvelun tuottamiseen kohdentuviin kustannuksiin (henkilöstökulut, välitön asiakasaika jne.) sekä asiakas- ja potilastietojärjestelmiin kirjattuihin tietoihin. Esimerkiksi episoditason kustannusten (esim. yhden asiakkaan tai potilaan kokonaispalvelunkäyttö, johon sisältyy useita rinnakkaisia palveluja, hoito- tai palvelujaksoja) tarkastelu edellyttää organisaatiolta edellisten tasojen vaatimuksia edistyneempää analytiikkaosaamista. Lisäksi episodikustannusten tarkastelu vaatii tutkimuslupaa, kun käsitellään ja yhdistellään henkilötietoja tai pseudoanonymisoituja aineistoja eri rekisterinpitäjän rekistereistä. Episodikustannusten tarkastelun tavoiteperäisyyden voi nähdä enemmän painottuvan tuotantokeskeiseen palveluiden kehittämiseen kuin siihen, että tarkkaillaan lapsiin kohdistuvia rahavirtoja väestötasolla tai laajemmin lapsivaikutusten arviointia. Huolellisesti suunniteltuna ja toteutettuna on lapsilähtöisellä episodi- ja yksilökustannustarkastelulla mahdollista luoda erilaisia asiakassegmenttejä, palveluketjuja- ja linjoja, ja näin ollen kehittää palvelutuotantoa entistä lapsi- tai perhelähtöisemmäksi ja vaikuttavammaksi. Tämän tason tiedon yhdistäminen väestötason lapsibudjetoinnin tarkasteluun voi tulevaisuudessa tuoda uusia näkökulmia. Toteuttaminen tosin edellyttää vahvaa talous- ja analyysiosaamista sekä resursseja, joita kaikilla tämän tason lapsibudjetoinnista hyötyvillä organisaatioilla ei välttämättä ole.

Lapsibudjetoinnin kytkeytyminen kunnan vuosikelloon: Kunnan tavoitteet lapsibudjetoinnin toteutuksessa ja siinä tavoiteltavassa tarkkuustasossa voivat ja saavat vaihdella. Kuten aiemmin todettiin, valmiudet lapsibudjetoinnin toteutukseen vaihtelevat esimerkiksi kunnan koon mukaan, joten kunnille tulee jättää mahdollisuus toteuttaa lapsibudjetointia myös melko kevyellä toteutuksella. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi valtuustokausittain tehtäviä keskeisiä havaintoja oman kunnan toimialakohtaisista panostuksista ja siitä, miten ne vastaavat kunnan lasten ja nuorten palvelutarpeeseen. Tätä neljän vuoden välein toteutettavaa laskentaa voidaan pitää lapsibudjetoinnin vähimmäistasona, mikä ei vielä edellytä tietojärjestelmäratkaisuja, vaan on toteutettava jopa manuaalisesti.

Yleisesti lapsibudjetointia toteuttavan kunnan tulisi vähitellen edetä karkeasta mallista kohti vuosittain toteutettavaa, valtakunnallisesti yhdenmukaisella palveluluokittelulla

tehtävää lapsibudjetointia ja sen talousarvioprosessin yhteydessä tehtävää päätösten ennakkoarviota tai jälkiarviota tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen). Näin luontevaksi sykliseksi lapsibudjetoinnin toteutuksessa muodostuisi kerran tai kaksi kertaa vuodessa toteutettava raportointi (kuva 20). Kunta voisi itse valita tehtäisiinkö lapsibudjetointi painottaen ennakoivaa vai jälkikäteistä arviointia, jos lapsibudjetointi päätetään toteuttaa kerran vuodessa. Ennakoivaa, talousarviosta toteutettavaa arviota puoltaa se, että sen yhteydessä voidaan käydä tavoitteellista keskustelua indikaattoritietojen tarkastelun kautta todetuista lasten ja nuorten hyvinvoinnin ongelmista ja niihin halutuista hyvinvointivaikutuksista sekä myös nostaa esiin kysymyksiä talousarvion eri käsittelyvaiheissa mahdollisesti ilmenevien muutosehdotusten vaikutuksista lasten ja nuorten hyvinvointiin.



Kuva 20. Viitteellinen kunnan talouden vuosikello, ja lapsibudjetoinnin liittyminen siihen tavoitetilassa.

Jälkiarviointina tilinpäätöksestä tehtävää lapsibudjetointia puoltaa taas se, että tilinpäätöksestä nähdään, paljonko todellisuudessa palveluihin on käytetty rahaa, koska tämä saattaa poiketa talousarviossa suunnitellusta. Tyypillisiä poikkeamia ovat erityisesti raskaimpien palveluiden (esim. lastensuojelu, lasten ja nuorten psykiatriset palvelut) ennakoitua suurempi kysyntä. Jälkiarviointinista voidaan talousarviota paremmin myös todentaa miten todelliset taloudelliset panostukset suhteutuvat hyvinvointi-indikaattoreiden pohjalta tulkittuna kunnan lasten ja nuorten hyvinvointiin.

Yhteinen tilaisuus päättäjille ja virkamiehille on eräs tapa käydä keskustelua myös talousarvioprosessin käynnistyessä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ITLAn ehdottaman vuosittaisen budjettineuvottelujen iltakoulun mallin mukaisesti (Kankaanpää ym. 2016). Tässä tilaisuudessa voidaan tukeutua myös edellisen vuoden tilinpäätök-

sen lapsibudjetointilaskelmiin ja yhdistää niitä hyvinvoinnin indikaattoritietoihin ja keskustella talousarvion teossa huomioitavista tekijöistä lasten ja nuorten hyvinvoinnin nykytilassa. Vaihtoehtoisesti tällainen tilaisuus voidaan järjestää tilinpäätöksen valmistuttua, mikäli lapsibudjetointi keskittyy enemmän jälkiarviointiin.

Jotta lapsibudjetoinnin toteutuksella olisi vaikutusta lopullisen talousarvion muodostumiseen, sitä tulisi toteuttaa jo talousarvion laadinnan eri vaiheissa. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, mikäli laskentaa ei saada täysin automatisoitua kunnan raportointiratkaisuilla. Manuaalinen laskenta ei tule kyseeseen, mikäli lapsibudjetointia halutaan hyödyntää talousarvioprosessin tukena. Mikäli lapsibudjetoinnin laskentamalli on saatu rakennettua kunnan raportointijärjestelmiin, laskelmat voidaan koota ensimmäisen kerran jo lautakuntien talousarvioehdotuksista. Käsittelyn edetessä muutosehdotuksia voitaisiin näin tavoitetilanteessa arvioida myös lapsibudjetin näkökulmasta.

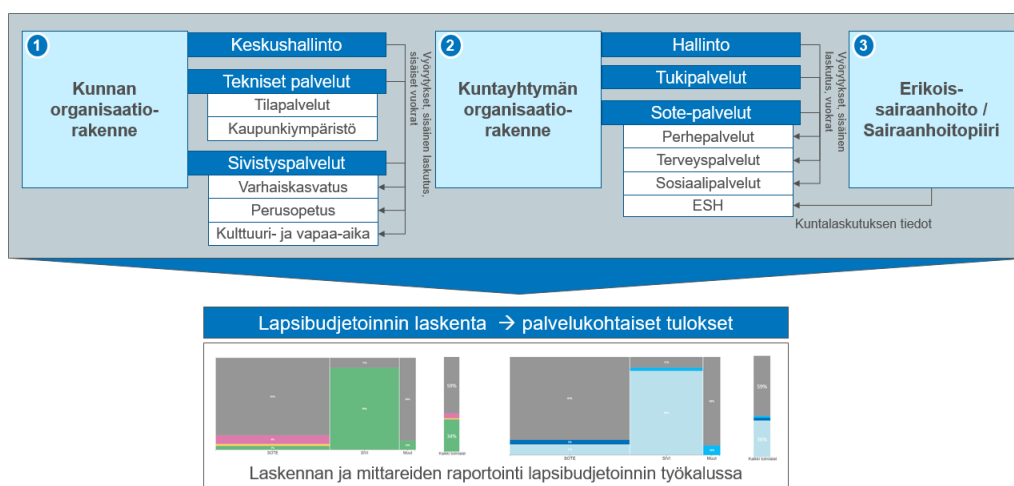
7.8 Lapsibudjetoinnin kehitysedellytykset maakunnissa, kuntayhtymissä ja kunnissa

Lasten ja perheiden käyttämät palvelut, joita lapsibudjetoinnissa tarkastellaan, tulevat vastaisuudessaakin jakautumaan usean organisaation kesken. Tuleva sote-uudistus luo palveluiden välille uuden yhdyspinnan sosiaali- ja terveystalouden siirtyessä maakunnan vastuulle muun toiminnan jäädessä kuntiin. Lapsibudjetoinnin näkökulmasta tämä ei kuitenkaan olennaisesti poikkea nykyisestä kunnan ja kuntayhtymän välisestä yhdyspinnasta, jossa sosiaali- ja terveystaloudet toteutuvat kuntayhtymän toimintana ja muu palvelutuotanto kunnassa.

Lapsibudjetoinnin lähtökohtana on palvelunäkökulma, jolloin kokonaisuus muodostuu toteuttamalla lapsibudjetoinnin laskenta molempien organisaatioiden (kunta ja maakunta tai kunta ja kuntayhtymä) osalta erikseen ja yhdistämällä ne selvityksessä rakennetussa lapsibudjetoinnin työvälineessä yhdeksi kokonaisuudeksi. Lapsibudjetoinnin mallinnuksessa laskentalogiikka pohjautui karkeasti organisaationäkökulman kääntämiseen palvelunäkökulmaksi. Palvelut on puolestaan määritelty niin, että ne ovat kokonaisuudessaan joko kunnan tai kuntayhtymän tuottamia, jolloin niiden yhdistäminen on toteutettavissa helposti.

Edellytyksenä luotettavan ja vertailukelpoisen tiedon saannille sekä kunnasta että kuntayhtymästä on se, että kustannusten kohdentaminen palveluille on jo lähtötiloissa toteutettu samoilla periaatteilla. Esimerkiksi yhteiset hallinnon palvelut ja tilapalveluiden kustannukset on sisällytetty kustannuslaskennassa palveluiden kuluihin.

Tässä selvityksessä laskenta toteutettiin yli kunnan ja kuntayhtymän organisaatiorajan. Esimerkiksi Raahen lapsibudjettiin laskettiin siten, että siihen oli yhdistetty niin Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän kuin Raahen kaupunginkin palvelutuotantoa. Tässä laskennassa ei pyritty yhdenmukaistamaan eri organisaatioiden erilaisia hallinnon kustannusten vyörytyslogiikoita tai sisäisen vuokran määritelmiä, vaan kustannukset otettiin kunkin organisaation oman laskentalogiikan mukaisina. Samalla kuitenkin huolehdittiin siitä, että vastaavat kuluerät oli huomioitu molemmissa organisaatioissa. Tämä saattaa tuottaa kustannusten vertailuun pieniä eroavaisuuksia. Lisähyöty suhteutettuna kirjanpidon ja muiden käytäntöjen yhtenäistämisestä aiheutuvaan työhön on kuitenkin selvityksen perusteella marginaalinen. Tavoitteena on kuitenkin lähtökohtaisesti päätöksentekoa hyödyttävän tiedon tuottaminen, ei kirjanpidon tarkkuustason saavuttaminen laskennassa. Kunnan ja kuntayhtymän palvelukustannustietojen yhdistämistä lapsibudjetoinnin näkökulmasta on havainnollistettu alla kuvassa 21.



Kuva 21. Kuntayhtymän ja kunnan peruspalveluiden sekä erikoissairaanhoidon erillisten organisaatioiden tietojen yhdistäminen lapsibudjetoinnin malliin. Konseptuaalinen kuvaus.

Sote-uudistuksen myötä keskeinen haaste lapsibudjetoinnin toteutuksen kannalta ei niinkään ole tekninen, vaan ennemmin ratkaistavaksi tulee se, kuka on kuntakohtaisen tiedon omistaja ja tarvitsija. Maakunnallisista sote-palveluissa kuntarajat eivät enää ole samaan tapaan merkitseviä, eikä kuntakohtaiselle tarkastelulle ole maakunnassa samanlaista luontaista käyttäjää kuin nykyisessä kuntajärjestäjään perustuvassa mallissa. Maakunnan lapsibudjetti voidaan toki tulevaisuudessa koota vastaavalla tavalla kuin kunnassakin yhdistämällä kuntien tuottamat ja maakunnan itsensä järjestämät palvelut yhteen koko maakunnan näkymäksi. Erityisesti kuntakohtaisen tiedon tarve liittyy sosiaali- ja terveystalouden rahoitukseen. Mikäli sosiaali- ja terveystalouden rahoitusvastuu siirtyy pois kunnilta, ei kuntakohtaiseen sosiaali- ja terveystalouden taloustietoon ole vastaavaa kiinnostusta kuin tällä hetkellä kuntien

vastatessa sote-palveluiden rahoituksesta. Maakuntamalli muuttaa erityisesti palveluiden järjestämisvastuuta – suurimmista palvelukokonaisuuksista maakunnille siirtyy vastuu järjestää kustannustehokkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kun taas kunnille jää edelleen vastuu sivistys- ja kulttuuritoimitehtävistä. Tässä tilanteessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, mikä on se yksikkö tai elin, joka viime kädessä vastaa siitä, että lapsiin kohdistuvia resursseja tarkastellaan kokonaisuutena yli toimialojen.

Maakunnissa laskettu tieto lapsiin ja lapsi perheisiin kohdistuvista sote-palveluista ei anna riittävän tarkkaa kuvaa kunnan päätöksenteon tarpeisiin, eikä myöskään kannusta kuntia huolehtimaan universaalien palveluiden riittävydestä pitkälti sosiaali- ja terveydenhuoltoon rajautuvien korjaavien palveluiden käytön minimoimisen kannalta. Maakunnan kokonaisuudesta tulee myös jatkossa saada eroteltua kuntakohtaiset palveluiden tuottamisen kulut, jotta kokonaisvaltainen lapsibudjetointi on mahdollista kunnissa jatkossakin.

Yleisesti ottaen sekä valtionhallinnossa että kunnissa on jo nyt olemassa tarvittava osaaminen ja edellytykset perustasoisen lapsibudjetoinnin tekemiseen. Tässä selvityksessä esitettyjä määrittelyitä ja laskentalogiikkaa voidaan käyttää apuna tulevissa lapsilähtöisen budjetin toteutuksissa. Metodologisesti lapsibudjetoinnin teko ei edellytä haastavaa menetelmäosaamista, vaan laskennan edellytyksenä on kustannuslaskennan osaaminen ja kunnan hallintorakenteen tietämys. Toteutus edellyttää aikaa, omistajuutta ja tahtoa toimia lapsenoikeusperusteisesti.

8 Yhteenvedo

Tämän selvityksen tavoitteena oli tarkastella mikä osuus valtionhallinnon määrärahoista ja pilottikuntien (Kemi, Raahe, Ikaalinen) käyttömenoista kohdistuu lapsiin ja lapsiperheisiin. Vastaavaa laskelmaa ei aiemmin ole Suomessa kansallisella tasolla tehty. Kunnista vain muutama seuraa lapsille ja lapsiperheille kohdennettuja menoja. Se, että väestölähtöinen budjetointi ei ole Suomessa laajemmin käytössä on pitkälti seurausta siitä, että julkisia palveluita ja etuuksia johdetaan sektorilähtöisesti ja eri palvelukokonaisuuksien tai hallinnonalojen, kuten sosiaali- ja terveys- tai sivistyspalvelujen, kustannuksia seurataan ainoastaan omina kokonaisuuksinaan. Tämä ei kuitenkaan kerro siitä, miten palvelut ja etuudet sekä niiden kustannukset jakautuvat väestössä. Väestölähtöinen näkökulma on tärkeä, kun halutaan lisätä tietoa tietyn väestöosan, kuten lasten ja lapsiperheiden, palveluiden ja etuuksien kustannusvaikuttavuudesta: mikä osuus julkisista resursseista kohdistuu lapsiin ja perheisiin ja mitä resursseille saadaan aikaan palveluiden käytön sekä hyvinvoinnin näkökulmasta. Lapsibudjetointi auttaa palveluiden järjestäjiä hahmottamaan palveluverkkoa ja vaikutuksia elämänkaarimallin mukaisesti ilman eri palvelukokonaisuuksien välisiä raja-aitoja. Lapsilla ja lapsiperheillä on usein monia päällekkäisiä asiakkuuksia eri palveluissa, kuten sivistystoimissa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa. Näiden palveluiden käytöllä on usein myös ristikkäisvaikutuksia: lapsen varhaiskasvatuksessa tai perusopetuksessa saama tuki voi olla yhteydessä sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttöön ja päinvastoin. Lapsibudjetoinnilla näille palveluille kohdistettuja kustannuksia voidaan jakaa läpinäkyvästi, kun tavoitellaan mahdollisimman vaikuttavia palveluita. Lapsibudjetointi on siis väline palvelukokonaisuuksien ohjaamiseen, lapsiin kohdistettujen resurssien vaikuttavuuden arviointiin ja lisäämiseen sekä lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin vahvistamiseen.

Selvityksessä luotiin malli ja työkalut lapsibudjetoinnin toteuttamiseen sekä valtionhallinnossa että kunnissa. Mallin ja siihen kytketyn työkalun avulla lapsiin ja lapsiperheille kohdistettujen julkisten määrärahojen tarkastelu onnistuu yhteismitallisesti. Tätä voi myös pitää yhtenä selvityksen keskeisenä tuloksena – huolimatta eri ministeriöiden kokemattomuudesta väestölähtöisessä budjettianalyysissä tai kuntien kirjanpitoikäytäntöjen kirjavuudesta, selvityksessä onnistuttiin luomaan lapsibudjetoinnin malli kummallekin tasolle. Yhteenvedot sekä valtionhallinnon että kuntatason lapsibudjetoinnista on esitetty alla.

Valtionhallinto: Valtionhallintoon mallinnettu lapsibudjetointi sisältää ohjeet lapsiin kohdistuvien määrärahojen poikkihallinnolliseen budjettianalyysiin, jossa selvitettiin nämä kustannukset jokaisesta ministeriöstä. Lapsiin kohdistuvat menot jaettiin 1) suoriin kuluihin ja 2) kollektiivisiin kuluihin. Budjettianalyysi toteutettiin valtion vuoden 2020 talousarvion määrärahojen kaikkiin pääluokkiin ja momentteihin. Tuloksena oli,

että lapsiin kohdistuu arviolta 8,1 miljardia euroa, eli 14 prosenttia kaikista valtion talousarvion määrärahoista. Kolmen ministeriön pääluokassa lapsiin kohdistuvia määrärahoja on yli miljardi euroa: sosiaali- ja terveysministeriössä (2,9 mrd €), valtiovarainministeriössä (2,5 mrd €) ja opetus- ja kulttuuriministeriössä (1,7 mrd €). Osuudeltaan selvästi eniten lapsiin kohdistuu kustannuksia opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta, jonka budjetista noin neljännes kohdistuu lapsiin. Lapsiin kohdistuvien menojen osuus on yli kymmenen prosenttia kuudessa ministeriössä: opetus- ja kulttuuriministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä, ulkoministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä, valtiovarainministeriössä ja ympäristöministeriössä. Kokonaisuutena nämä kuusi hallinnonalaa kattavat yli 97 prosenttia kaikista lapsiin kohdistuvista menoista.

Kolmen suurimman lapsiin määrärahoja kohdistavan ministeriön varat ovat suurelta osin suoraan lapsiin kohdistuvia. Tämä korostaa entisestään sitä, että pääsääntöisesti lapsiin kohdistuvat varat kulkevat sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kautta. Lapsiin kohdistuvia suoria kuluja on valtion talousarviossa kaikkiaan 5,8 miljardia euroa, eli 71,6% lapsiin kohdistuvista määrärahoista. Kollektiivisia kuluja on 2,3 miljardia euroa, joista yli puolet (1,3 mrd €) ohjautuu samojen kolmen ministeriön (STM, VM ja OKM) kautta ja loput muiden ministeriöiden kautta. Laskennallisesti yhtä lasta kohden valtion vuoden 2020 talousarviosta kohdentuu 7690 euroa, josta 5 504 euroa on suoria kuluja ja 2186 euroa on kollektiivisia kuluja. Taloudelliset indikaattorit eivät yksittäisinä lukuina vielä anna paljoakaan informaatiota lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien tilasta ja stai siitä, mikä näiden panostusten riittävä taso olisi. Kun luvuista saadaan aikasarjoja tai kansainvälistä vertailua, informaatioarvo kasvaa huomattavasti. Kertaluonteisena laskelmana indikaattorit antavat kuvaavat lapsiin kohdistuvista resursseista ja niiden painopisteistä. Lapsibudjetointiin on tarpeen lisätä sen käyttöönoton yhteydessä hyvinvointi-indikaattoreita, joiden pohjalta lapsibudjetoinnille asetettujen tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida.

Budjettianalyysin lisäksi lapsibudjetointiin sisältyy sille asetettava arvoperusta, valtion budjetin ja budjettilakien lapsivaikutusten arviointi sekä lapsibudjetoinnin jälkiarviointi, joita ei ole tämän selvityksen puitteissa pilotoitu. Lapsibudjetoinnin kokonaisuuden toteuttamisesta valtionhallinnossa on tehty tiekartta, joka etenee lapsibudjetoinnista linjaavasta poliittisesta päätöksestä ministeriöiden budjettianalyysit yhdistävään lapsibudjettiin ja sen julkistukseen (hallituksen talousarvioesityksen osana) sekä jälkiarviointiin. Päätöksen yhteydessä on linjattava myös lapsibudjetoinnin vastuunjaoista: vastaavasta ministeristä, ministerityöryhmästä ja ministeriöstä. Selvityksessä ehdotetaan, että pääasiallinen vastuu lapsibudjetoinnista tulisi olla valtiovarainministeriössä tai valtioneuvoston kanslian strategiaosastolla. Tämä tukisi lapsibudjetointia koko valtionhallinnon poikkihallinnollisena toimintana. Vaihtoehtoisesti vastuu voi olla joko sosiaali- ja terveysministeriön tai opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen perustettavassa lapsiasiainyksikössä, jolloin samaan yksikköön koottaisiin myös lapsistrategian ja lapsivaikutusten arviointiin liittyvä osaaminen.

Selvityksessä tunnistettiin myös keskeisimmät haasteet valtionhallinnon lapsibudjetointiin. Nykyjärjestelmässä erityisesti kuntien peruspalveluiden laskennallisista valtionosuuksista on hankalaa erotella osuuksia, jotka voitaisiin kohdistaa suoraan lapsiin. Valtionosuuksien käyttöä koskevat päätökset jäävät kuntien ratkaistaviksi, ja lopullinen tieto määrärahojen kohdentumisesta saadaan vasta budjettivuoden jälkeen. Selvityksessä tehtiin kuitenkin karkea laskelma, mikä osuus valtionosuuksista on laskennallisesti ajateltu kohdistuvan lapsiin, vaikka niitä ei myönnetä suoraan mihinkään tiettyyn palveluun. Toinen tunnistettu haaste ovat sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan alaiset perustoimeentulo-, asumistuki-, työttömyysturva- ja sairaskorvausetuuksiin kohdistuvat määrärahat ja niiden kohdistaminen. Laskennan tarkkuuden parantaminen jää näiltä osin jatkokehitettäväksi. Tulevaisuudessa etuuden kohdistuessa perheeseen voitaisiin käyttää esimerkiksi kulutustutkimuksen jakosääntöä, jossa lapsen osuus perheen käytössä olevista varoista huomioidaan alemmalla painokertoimella kuin aikuisten osuus. Täysimääräisenä mukaan laskettaisiin lapsen perusteella maksettavat tuen lisäosat. Jakosäännön hyödyntäminen on budjettianalyysin jatkokehittämisen yhteydessä suositeltavin etenemistapa.

Kunnat: Kuntien kustannusten tarkasteluun luotiin yhteinen palvelurakenne ja palveluiden kohdennuksen malli, jossa kaikki lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat menot jaettiin niin sanotun liikennevaloluokittelun mukaan. Budjettianalyysissa määrärahat jaettiin lisäksi suoriin, välillisiin sekä kollektiivisiin määrärahoihin. Lopputuloksena on siis palvelukartta, joka kuvaa sitä, millaisten palvelujen kautta tietyt määrärahat kohdentuvat lapsiin ja nuoriin. Budjettianalyysin tueksi muodostettiin indikaattorikonaisuuksia, jotka tarkastelevat lasten ja lapsiperheiden palveluiden käyttöä sekä hyvinvointia.

Budjettianalyysin mallinnus toteutettiin kolmen pilottikunnan (Ikaalinen, Kemi ja Raahe) tuloslaskelmien avulla. Tuloksena oli, että näissä kunnissa keskimäärin 35 prosenttia kaikista nettokustannuksista kohdistuu lapsiin. Sivistystoimen osuus kokonaisuudesta on noin neljännes ja sosiaali- ja terveyspalveluiden noin kymmenen prosenttia. Keskimääräiset nettokustannukset olivat vuodessa noin 11 400 euroa per lapsi (vaihteluväli 10 400-12 900€). Tästä summasta ennaltaehkäisevät palvelut kattoivat keskimäärin 80 prosenttia (johtuen perusopetuksen merkittävästä vaikutuksesta) ja korjaavat palvelut 17 prosenttia. Pilottikuntien välisiä eroja lapsiin kohdistuvissa kustannuksissa selittivät eniten sivistystoimen ennaltaehkäisevien ja universaalien palveluiden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden korjaavien palveluiden kustannukset. Jälkimmäisessä merkittävimmät palveluerät syntyvät lastensuojelun sijaishuollon ja erikoissairaanhoidon kustannuksista.

Budjettianalyysin tulosten jälkeen hahmoteltiin tiekartta lapsibudjetoinnin aloittamiseen. Tiekartta koostuu kahdesta vaiheesta, jossa ensimmäisessä kunnan tulee karotta oma lapsibudjetoinnin tavoitteensa: 1) mikä on lapsibudjetoinnin ensisijainen

käyttötarkoitus (ennakoiva taloussuunnittelu vai talousarvio), II) miten usein lapsibudjetointia tehdään (epäsäännöllisesti, säännöllisesti), III) onko tuotettu tieto pääosin omaan käyttöön, vai tarvitaanko vertailun muihin kuntiin mahdollistavaa tietoa, IV) millä tasolla palvelurakenne kuvataan (esimerkiksi pelkkä JHS-tason luokittelu vai kokonaisvaltainen tarkastelu sisältäen lisäksi liikennevalomallin ja suorat, välilliset ja kollektiiviset kustannukset), V) kuka ensisijaisesti käsittelee lapsibudjetoinnin tuloksia ja VI) kuka viimekädessä vastaa lapsibudjetoinnin toteuttamisesta ja millä resursseilla. Ensimmäisessä vaiheessa asetetut tavoitteet määrittävät tiekartan toisen vaiheen, eli sen millä tasolla lapsibudjetointia lähdetään toteuttamaan: onko tavoitteena muodostaa karkea yleiskuva lapsiin kohdistuvista määrärahoista; tunnistaa lapsiin kohdistuvien eurojen jakautuminen toimialoitain vai jäljittää lapsikohtaisia euroja palveluittain. Tiekartassa esitetyissä lapsibudjetoinnin tavoitteissa ja tasoissa on huomioitu kuntien erilaiset resurssit ja se, että kuntien on mahdollista toteuttaa lapsibudjetointia myös kevyempänä versiona, kuin mitä pilottikunnissa tehtiin. Selvityksessä kehitetyt lapsibudjetoinnin käytännöt ja työkalut sopivat hyödynnettäviksi myös maakunnissa, joiden vastuulle sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja tuottaminen jossain vaiheessa mahdollisesti siirtyy. Olennaista olisi sote-uudistuksen jälkeen myös luoda rakenne ja toimintamalli, jossa kuntien ja maakuntien lapsiin kohdistamat menot 'kootaan yhteen ja niiden vaikuttavuutta arvioidaan kokonaisuutena. Tämän luominen tulee olla valtion vastuulla koska se vastaa sekä maakuntien (STM, VM) että kuntien (OKM; VM) keskeisten palveluiden ohjauksesta.

Kaiken kaikkiaan lapsibudjetoinnin toteuttaminen selvityksessä kuvatulla minimitasolla on mahdollista käytännössä kaikissa kunnissa. Lapsibudjetointi edellyttää sekä poliittiselta johdolta että eri organisaatioiden johdolta sitoutumista sekä sellaista hallinnollista rakennetta (esimerkiksi elämäntaakamalli), joka tukee poikkihallinnollisuutta palveluiden johtamisessa. Lapsibudjetointi ei edellytä kunnilta haastavaa menetelmäosaamista. Käytännössä edellytyksenä on kustannuslaskennan osaaminen ja kunnan hallintorakenteen tietämys.

Keskeisimmät haasteet kuntien (ja kuntayhtymien) lapsibudjetointiin on usean kunnan heikko taloudellinen tilanne. Näin ollen uusien toimintamallien käyttöönottoon on korkea kynnys, koska suurin osa resursseista joudutaan suuntaamaan pakollisten lakisääteisten tehtävien hallintaan. Lapsibudjetointia on mahdollista toteuttaa monella tasolla ja tavoitetaso määrittelee pitkälti myös menetelmällisen osaamisen vaatimukset – myös pienin askelin pääsee liikkeelle. Selvityksessä on esitetty portaat lapsibudjetoinnin toteuttamiselle kevyestä katsauksesta yksityiskohtaisempaan tarkasteluun.

9 Johtopäätökset ja suositukset

Selvityksen keskeiset johtopäätökset sekä valtionhallinnon että kunnan lapsibudjetointiin on esitetty alla. Johtopäätöksiä seuraa selvityksen perusteella luodut suositukset siitä, miten lapsibudjetointi voidaan ottaa kiinteäksi osaksi suomalaista budjettiprosessia.

Valtionhallinto: Lapsibudjetointi avaa mahdollisuuden lapsiin kohdistuvien taloudellisten panostusten hallinnonrajat ylittävään tarkasteluun, mutta vaatii taakseen poliittisen päätöksen. Tämän jälkeen lapsibudjetointia voitaisiin selvityksessä esitetyn mallin mukaisesti toimeenpanna keskeisissä ministeriöissä (opetus- ja kulttuuriministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä, ulkoministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä, valtiovarainministeriössä ja ympäristöministeriössä).

Valtionhallinnon lapsibudjetoinnin kehittäminen olisi luontevaa aloittaa lapsistrategiatyön alle liitettynä hankkeena. Lapsibudjetoinnin budjettianalyysiä voitaisiin puolestaan kehittää osana valtiovarainministeriön ”Julkisen hallinnon taloustietojen tietomääritysten ylläpidon” -kehittämishanketta. Valtionhallinnon lapsibudjetoinnin käynnistämisessä voidaan hyödyntää sekä ilmiöpohjaisen budjetoinnin että lapsistrategian jo käynnissä olevaa kehitystyötä valtionhallinnossa. Lapsibudjetointi voisi myös olla ilmiöpohjaisen budjetoinnin osahanke, jonka tavoitteet asetettaisiin kansallisessa lapsistrategiassa. Vakiinnuttuaan lapsibudjetointi voi toimia kansainvälisenä esimerkkinä väestölähtöisestä budjetoinnista. Kansallisesti sen avulla on myös mahdollista kehittää välineitä muiden väestöryhmien, kuten ikäihmisten, resurssien tarkasteluun.

Valtionhallinnon lapsibudjetoinnin kehityskohteena ovat erityisesti valtion budjetin ulkopuolelta rahoitettavat lapsiin kohdistuvat lakisääteiset panostukset, kuten sairausvakuutusvaroista pääosin kustannettavat ansiosidonnaiset perhevapaat, joiden suuruus on miljardiluokkaa, mutta niiden valtionbudjetista maksettava osuus on vain alle kymmenyksen. Nämä luvut ovat kuitenkin selvitettävissä ja yhdistettävissä koko julkisen talouden tarkasteluun kohtuullisella vaivannäöllä. Mahdollinen kansainvälinen vertailu muihin lapsibudjetointia toteuttaviin maihin vaatii sen, että koko julkinen talous on tarkastelun alla. Esimerkiksi valtion budjettien vertaaminen toisiinsa ei vielä anna juurikaan tietoa siitä, millä tavalla kyseisessä yhteiskunnassa lapsille kohdistetaan julkisia resursseja. Koko julkisen talouden panostukset yhdessä ja bruttokansantuotteeseen suhteutettuna sisältävät lukuina jo enemmän informaatiota ja ovat vertailukelpoisia. Kansalaisten suuntaan lapsibudjetoinnilla on mahdollisuus avata valtionbudjetin sisältöä entistä ymmärrettävämmällä tavalla. Tällä hetkellä valtiovarainministeriö on pyrkinyt tuomaan budjettia kansantajuisemmaksi ”Tutki budjettia”-sovelluksella. Lapsilähtöisen tarkastelun liittäminen sovellukseen lisääisi varmasti kiinnostusta siitä, miten julkisia määrärahoja lapsille ja lapsiperheille kohdennetaan.

Kunnat: Lapsibudjetointiin lähtökohtana oleva lasten ja lapsiperheiden palvelurakenne on mallinnettavissa JHS-200-suosituksen kautta, jonka lisäksi palvelut ovat tässä selvityksessä kuvattujen ohjeiden mukaan luokiteltavissa vielä niiden ”raskauden” (liikennevalomalli) sekä niiden kohdentumisen (suorat, välilliset ja kollektiiviset) kautta. Keskeisillä henkilöillä sekä kunnassa että valtionhallinnossa on oltava ymmärrys siitä, mitä lapsibudjetoinnilla voidaan ja halutaan saavuttaa – ymmärrys lapsibudjetoinnin tarkoituksista ja mahdollisuuksista luo myös mahdollisuuden asettaa sille tavoitteita. Kunnan lapsibudjetoinnin tavoitteiden ja niiden toteutumisen seurannan tulee olla kytköksissä sekä lapsia koskeviin kansallisiin linjauksiin sekä kunnan lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin strategioihin. Tässä yhteydessä on tärkeää, että päättäjät osaavat vaatia lapsia koskevaa tietoa monipuolisesti, jolloin lapsibudjetoinnilla on mahdollisuus vakiintua osaksi poliittista päätöksentekoprosessia ja samalla pakottaa palveluita järjestävä organisaatioita tarkastelemaan kerättyjä tietoja myös väestölähtöisestä näkökulmasta. Samalla lapsibudjetoinnissa on hyvä pitää huoli, etteivät erilaisten lapsiryhmien, kuten vammaisten lasten tai vähemmistöryhmien, tarpeet ja palvelut huku väestölähtöisessä toiminnan ja kustannusten tarkastelussa.

Kuntien lapsibudjetoinnin tueksi tarvitaan selkeää valtakunnallista ohjeistusta ja tukea erityisesti lasten ja lapsiperheiden palvelurakenteen sisällön määrittelyyn. Erityisesti tulisi ratkaista, mitä palveluita tarkastellaan osana lapsilähtöistä näkökulmaa ja millaisiksi kokonaisuuksiksi palvelut ryhmitellään. Palveluluokittelun tulee toisaalta olla melko pysyvä, jotta se mahdollistaa palveluiden kehityksen vuosittaisen seurannan, mutta sitä tulee päivittää esimerkiksi lainsäädännön tai väestön palvelutarpeiden muuttuessa ja uusien palveluiden kehittyessä. Lisäksi lapsibudjetoinnin palveluluokittelun tulisi olla yhtenevä valtakunnallisen kuntia koskevan taloustiedon keruuta koskevan luokittelun kanssa. Tässä raportissa ehdotetaan yhtä mallia tällaiseksi palveluluokitteluksi ja sen ylläpidon ja kehittämisen tulisi olla osa valtionhallinnon prosesseja. Valtakunnallinen ohjeistus loisi myös paremmat mahdollisuudet kuntien palveluita koskevien tietojen vertailukelpoisuuden parantamiseen. Sisältöohjeistuksen lisäksi kunnat tarvitsevat tukea tiedon koostamiseen (miten esimerkiksi talouden lukuja ja hyvinvoinnin indikaattoreita tulisi esittää rinnan), sen hyödyntämiseen eri hallinnon tasoilla (missä ja miten tietoa tulisi käsitellä) ja talousarvioprosessin eri vaiheissa (tehdäänkö ennakointia vai jälkiarviointia).

Selvityksessä esitetään kolmenlaisia suosituksia: a) mitä lapsibudjetoinnin käyttöönoton edistämiseksi suositellaan tehtäväksi, b) miten lapsibudjetoinnin toimeenpano varmistetaan muuttuvassa toimintaympäristössä sekä c) miten lapsibudjetointia suositellaan kehitettäväksi menetelmien ja osallisuuden näkökulmasta.

A) Lapsibudjetoinnin käyttöönoton tukeen liittyvät suositukset:

Kansallinen ohjaus ja tuki: Lapsibudjetointiin tarvitaan kansallista ohjausta ja yhteisten toimintamallien levittämistä. Lapsibudjetoinnin käyttöönotto vaatii myös taloudellisia investointeja sekä osaamispääoman kartuttamista. Suosituksena on, että lapsibudjetoinnin kansallinen ohjaus ja tuki on yksiselitteisesti jollain nimetyllä taholla. Eri-tyisesti tarvitaan kansallista ohjausta, jotta tieto parhaista käytännöistä leviää. Olemassa olevaa tietoa tulee käyttää kehittämään perhepolitiikan osa-alueita niin, että käyttöön otetaan todistetusti vaikuttavat toimenpiteet ja toimintaa suunnataan entistään lapsenoikeusperusteisemmaksi. Kuntia voidaan tukea myös tuottamalla niille tietoa lapsiperheiden tukemisesta ja erityisesti siitä, mitkä toimet ovat vaikuttavia, jotta todella tiedettäisiin, mihin varoja kunnissa kannattaisi kohdentaa. (Kankaanpää ym. 2016)

Kytkeminen osaksi strategiaa: Lapsibudjetointi tulee kytkeä osaksi Lapsistrategian toimeenpanoa kansallisella tasolla, mutta lisäksi suositellaan, että alueelliset ja paikalliset toimijat kytkevät lapsibudjetoinnin omiin strategisiin tavoitteisiinsa. Strategisissa asiakirjoissa ja hyvinvointisuunnitelmissa tulee linjata lapsibudjetoinnin toteutuksesta ja sillä tavoiteltavista hyvinvointitavoitteista. Asiakirjoissa osoitetaan sitoutuneisuutta tavoitteelle, määritellään toimeenpanon tapoja sekä seurantamalleja.

Omistajuus lapsibudjetoinnin toteutuksesta: Suosituksena on, että organisaatiossa tehdään päätös siitä, kenellä on lapsibudjetoinnin omistajuus, eli vastuu sen toteutuksesta. Lisäksi se, miten lapsibudjetoinnin tuloksia tulkitaan, käsitellään ja mitä tulosten pohjalta tehdään, tulisi olla organisaation sisällä hahmoteltuna. Organisaatio tarvitsee myös määritellyn foorumin tai tahon, jossa lapsibudjetoinnin tuloksia ja niiden pohjalta mahdollisesti tehtyjä muutoksia käsitellään ja esitellään. Selvityksessä rakennettu lapsibudjetoinnin palveluluokittelu on organisaatioriippumaton, jonka puolesta se soveltuu käytettäväksi myös maakuntauudistuksen jälkeen (tilanteessa jossa sote-palvelut ovat maakunnan ja sivistys- ja kulttuuritoimi kunnan vastuulla). Palveluiden järjestämisevastuiden eriytyessä on suositeltavaa, että vastuut lasten ja lapsiperheiden tietojen keräämisestä ovat toimijoiden välillä selkeät ja tuloksia käsitellään yhteisesti esimerkiksi maakunnallisen lape-verkoston toimesta.

Kytkeminen kunnan vuosikellon mukaiseen talousprosessiin: Suosituksena on, että lapsibudjetointi kytketään kunnan vuosikellon mukaiseen talousprosessiin, jotta se toteutuu toistuvana osana muuta talouden ja toiminnan suunnittelua ja seurantaa. Tiedon tulisi mahdollisuuksien mukaan syntyä raportoinnissa samalla, kun talousprosessia toteutetaan muihin organisaation tarpeisiin.

B) Lapsibudjetoinnin toimeenpanon varmistaminen

Toimeenpano ja vaiheittainen eteneminen: Lapsibudjetointia on mahdollista toteuttaa monella eri tarkkuustasolla. Suosituksena on, että toimijat arvioivat omaa sitoutuneisuuttaan ja valmiuksiaan lapsibudjetoinnin toteutukseen esimerkiksi hyödyntämällä selvityksessä esitettyjä materiaaleja (lapsibudjetoinnin tarkastelutasot, lapsibudjetoinnin portaat, kysymyslomake tavoitteiden asettamiseksi) ja asettavat omista lähtökohdistaan vaiheittaisen aikataulutetun suunnitelman siirtyäkseen suunnitelmista toimeenpanovaiheeseen.

Maakuntavalmisteluun ja sote-uudistukseen kytkeminen: Suosituksena on, että lapsibudjetointi ja sen käytännöt ovat osa uusia sote-maakuntia jo organisaatioiden kehittämistä alusta alkaen. Rakenneuudistuksen yhteydessä on mahdollista ottaa lapsibudjetointi vakiintuneeksi osaksi vuosittaista talouden ja ihmisvaikutusten arviointia.

Foorumi sekä työkalut lapsibudjetoinnin tulosten käsittelemiseksi: Lapsibudjetointien lisääntyttyä on suositeltavaa, että luodaan jokin keskeinen kokoava taho tai foorumi, missä lapsibudjetoinnin tuloksista voidaan yhteisesti keskustella, vertailevaa budjettianalyysia toteuttaa sekä lapsivaikutusten arvioinnin näkökulmia kansallisesti ja paikallisesti yhteisen keskustelun pohjalta arvioida. Vertailevasta näkökulmasta (me vs. muut kunnat, ajallinen kehitys) olisi toivottavaa, että lapsibudjetointia koskeva tieto koottaisiin yhdenmukaiseen muotoon ja vertailtavuus olisi tehty mahdollisimman yksinkertaiseksi (työkalun käytettävyyden vaade). On suositeltavaa, että lapsibudjetointia toteuttavat tahot myös dokumentoivat kaikki toteutusvaiheet ja menetelmät riittäväällä tasolla, jotta muut voivat tutustua kehitystyöhön ja saatuihin kokemuksiin (tehty valinnat, ratkotut kysymykset, kokonaisuuden ymmärtäminen, vaihtoehtoiset tekemisen tavat, budjettiratkaisujen pohjalta syntyneet lapsiin kohdistuneet vaikutukset jne).

Lapsibudjetointi osana vaikutusten arviointia: Lapsibudjetointi on tapa toteuttaa lapsivaikutusten arviointia. Lapsibudjetoinnin tulosten tulkinta on samalla myös tehtyjen päätösten lapsivaikutusten arviointia. Mikäli esimerkiksi kunnassa suunnitelluilla talousarviopäätöksillä oletetaan olevan lapsivaikutuksia, tulisi ennen päätöstä selvittää, miten määrärahojen allokointi toimialojen tai palvelukokonaisuuksien välillä vaikuttaa lapsiin. Päätöksen jälkeen tulisi vastaavasti seurata sitä, mikä vaikutus sillä on ollut lasten hyvinvointiin ja terveyteen. Näin lapsivaikutusten arvioinnilla voidaan parhaimmillaan pienentää eriarvoisuutta eri lapsi- ja nuorisoryhmien välillä. Se auttaa myös ennakoimaan tulevia palvelutarpeita sekä välttämään hukkainvestointeja ja virhearviointoja lapsipolitiikassa sekä luo kokonais kuvaa alueellisesta tasa-arvoisuudesta tai eriarvoisuudesta. 1990-luvulla monissa kunnissa säästettiin lasten, nuorten ja perheiden palveluissa, ja leikkaukset ovat sittemmin näkyneet korjaavien palveluiden tarpeen kasvuna (Rimpelä & Rimpelä 2015). Lapsibudjetoinnin (sekä kattavan

lapsivaikutusten arvioinnin) avulla tällaisten päätösten mahdolliset seuraukset voitaisiin huomioida paremmin. Ennakollinen vaikutusarviointi toimii parhaiten silloin, kun se on yksi vaihe vaikutusten seurannan ja arvioinnin kokonaisuudessa. Ennakkoarviointi kiinnittyy tiedontuotannon jatkumoon, jossa aikaisempien päätösten vaikutuksista on seurantatietoa, jonka pohjalta on tehty päätös korjaavista toimenpiteistä ja näitä toimenpiteitä ennakkoarvioidaan. Suosituksena on, että lapsibudjetointi kytketään aina osaksi lapsivaikutusten arviointia, mahdollisuuksien mukaan jo ennakollisena vaikutusarviointina, ei ainoastaan päätösten jälkiarviointina.

C) Lapsibudjetoinnin osaamisen, osallisuuden ja menetelmien kehittäminen

Osallisuuden vahvistaminen osana lapsibudjetointia: Lapsilla on oikeus tulla ikänsä ja kehitystasonsa mukaan, kuulluksi itseään koskevassa päätöksenteossa. Vaikka vakiintuneita vaikuttamisen mahdollisuuksia on lapsille ja nuorille olemassa jossain määrin, keinoja vaikuttaa heille itselleen kohdistettuihin määrärahoihin on niukasti. Suosituksena on, että jatkossa osana lapsibudjetointia hyödynnetään a) olemassa olevaa, lapsilta kerättyä tietoa lasten hyvinvoinnista ja näkemyksistä (esim. indikaattorit), b) selvitetään lasten näkemyksiä heitä koskevissa päätöksissä (uutta tietoa keräten) sekä c) annetaan lasten itsenäisesti päättää tai vaikuttaa budjetin osien muodostamiseen (esim. osallistava budjetointi kunnan, asuinalueen, koulun tai nuorisotalon tasolla). Suosituksena on, että kaikkiin lapsibudjetointeihin kytketään lasten ja nuorten osallisuuden menetelmiä.

Lapsibudjetoinnin valmiuksien kehittäminen: Lapsibudjetoinnin lähtökohtana on kustannuslaskennan osaaminen ja kunnan hallintorakenteen tietämys. Lapsibudjetoinnin toteutus edellyttää aikaa, omistajuutta ja tahtoa toimia lapsenoikeusperusteisesti. Kuntiin tarvitaan lisäksi ihmisvaikutusten arvioinnin osaamista. Tällä taataan se, että lapsibudjetointi ei jää vain budjettianalyysin tasolle vaan siihen sisältyy myös päätösten lapsivaikutusten arviointi. Ei ole tarkoituksenmukaista, että kaikki tähän tarvittava osaaminen on yhdellä ihmisellä tai edes toimialalla, vaan osaamisen hyödyntämisessä voidaan hyödyntää erilaisia yhteistyörakenteita. Suosituksena on, että toimijat aktiivisesti kehittävät valmiuksiaan lapsibudjetoinnin laskennan, tulosten tulkinnan sekä vaikutusten arvioinnin saralla.

Lapsibudjetoinnin luokitteluiden ja laskentatavan validointi laajemmalla aineistolla: Selvityksessä hyödynnettyjä luokittelumalleja suositellaan jatkokehitettäväksi rinnan muun talousluokittelun kehittämisen kanssa. Pilottikuntien lapsibudjetointi toteutettiin pienellä aineistolla. Siksi suositellaankin, että laskenta- ja luokittelumallia hyödynnetään jatkossa laajemmalla kunta-aineistolla (myös keski-suuret ja suuret kunnat). Laskentamallia suositellaan hyödynnettäväksi useamman budjettivuoden seuranta-aineistolla, jotta saadaan kattavampi kuva vuosittaisten määrärahojen ja niiden toteuman vaikutuksista lapsiin.

Lapsiin kohdistuvien panostusten kustannusvaikuttavuuden kartoittaminen: Tämän selvityksen keskeisimpänä tavoitteena oli tuottaa lapsibudjetoinnin malli. Selvityksen puitteissa ei pystytty yksiselitteisesti vastaamaan lapsiin kohdistuvien määrärahojen kustannusvaikuttavuuskysymykseen eli siihen, onko panostaminen ennaltaehkäiseviin palveluihin tuottanut tarpeen vähenemistä korjaavissa palveluissa. Suosituksena on, että lapsibudjetoinnin laajentuessa useampaan kuntaan voitaisiin säännöllisen tietojen keruun avulla kartoittaa palveluiden kustannusvaikuttavuutta sekä liikennevalomallin toimivuutta asian kuvaajana. Lisäksi suositellaan, että selvityksessä esitettyjä palveluiden käyttöä ja hyvinvointia kuvaavia indikaattoreita, toimijoiden omia seurantamittareita sekä C-PEM-viitekehys kytketään osaksi lapsibudjetointia ja kustannusvaikuttavuustarkastelua.

Käsitteet

Elämäнкаarimalli: Kunnan johtamisjärjestelmä, jossa päätöksenteosta vastaavat lautakunnat on organisoitu ihmisen elämäнкаaren eri vaiheiden ympärille rakentuneiden palveluiden mukaan. Esimerkkeinä lasten- ja perheiden palveluiden tai ikääntyvien palveluiden lautakunta. Elämäнкаarimallin tavoitteena on asiakaslähtöisemmät palvelut ja palveluketjut.

Ilmiöпohjainen budjetointi: Tapa hahmottaa asioita osana laajempaa järjestelmää ja asiakokonaisuutta, erillisten yksittäisten osien sijaan. Poliitiikkaohjauksessa ilmiölähtöisyys on tapa ajatella systemisesti julkisen politiikan toimenpitein ratkaistavia yhteiskunnallisia haasteita ja niiden monimutkaisia kokonaisuuksia. (Sitra 2018.)

Indikaattori: tunnusluku, joka kuvaa asioiden tilaa ja kehitystä karkealla tasolla tai epäsuorasti. Käytetään usein tiivistämään laajaa ja moniulotteista tietoa yksinkertaiseen muotoon.

JHS 200 Kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitus: Organisaatioriippumaton palveluluokittelu, jolla kuvataan yhteiset määritelmät palveluista. Luokittelu korvaa Tilastokeskuksen tehtäväluokituksen ja koskee kuntien ja kuntayhtymien palveluita vuodesta 2021 eteenpäin ks. tarkemmin <http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs200>).

Lapsibudjetointi: Valtiohallinnon (ministeriöt), kunnan, kuntayhtymän tai maakunnan talousarvion tarkasteleminen lapsenoikeus -ja –etunäkökulmasta. Lapsibudjetoinnilla viitataan käytäntöihin, jotka mahdollistavat lapsiin kohdistuvan talousarvion osuuden jäljittämisen valtion, kunnan tai maakunnan budjetista. Budjettia analysoitaessa tulee tarkastella myös sitä, onko lapsiin kohdistetut määrärahat todella käytetty ja onko resursointi ollut johdonmukaista suhteessa lapsipoliittisiin tavoitteisiin.

Lapsivaikutusten arviointi: Lapsivaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sitä, että päätöksiä valmisteltaessa tarkastellaan ja arvioidaan etukäteen esityksen vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja kehitykseen. Arvioinnilla tavoitellaan eri vaihtoehtojen ja skenaarioiden vertailua ja lasten näkökulmasta parhaan ratkaisun löytämistä niiden joukosta. Lapsivaikutusten arviointi on myös tapa varmistaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämä lapsen edun ensisijainen harkinta lapsia koskevassa päätöksenteossa. (Custodio 2016.)

Lasten oikeudet: YK:n lasten oikeuksien sopimuksen ja Suomen lakien avulla suojellut periaatteet, joiden mukaan lapsilla on oikeus elämään ja kehittymiseen, lasten etu pitää huomioida kaikessa päätöksenteossa, lapsia ei saa syrjiä ja lasten näkemystä

pitää kunnioittaa. Suomessa lapsen oikeuksien toteutumista valvovat eduskunnan oikeusasiamies ja lapsiasiainvaltuutettu. (Unicef 2019; Eduskunnan oikeusasiamies 2020.)

Mittari: muodostuu tunnusluokasta, joka on suoraan mitattavissa oleva tekijä tai sellaisten yhdistelmä. Tämä edellyttää ilmiön täsmällistä käsitteellistämistä (Torkki ym. 2017).

Sote-tietopaketit: kuntien ja kuntayhtymien käyttöön laadittu raportointityökalu, jolla tuetaan sosiaali- ja terveystietojen kehittämistä ja tiedolla johtamista. Raportointimallin avulla palvelujen käyttöä ja kustannuksia koskevasta datasta koostetaan tietopaketteja, joita voidaan käyttää päätöksenteon tukena. Tavoitteena on, että tietopakettien raportointimalli otetaan tulevaisuudessa käyttöön kaikkialla Suomessa. (ks. tarkemmin stm.fi/sote-tietopaketit)

Vaikuttavuus: Mitattu muutos asiakkaan tai väestön terveydessä, toimintakyvyssä tai hyvinvoinnin tilassa; toiminnasta tai menetelmästä asiakkaalle koituva mitattava hyöty. Voidaan mitata esim. toimintakyvyn, elämänlaadun tai muuna mitattavana muutoksena (Torkki ym. 2017).

Väestölähtöinen budjetointi: Julkisen talouden menojen esittäminen väestömomentin. Väestömomentti tarkoittaa, että budjetin menokuvauksessa esitetään, mihin väestöryhmään ja minkälaiseen palveluun kyseinen määräraha kohdistuu. (Lapsiasiainvaltuutettu 2014.) Budjettimenojen jako väestömomenteille edellyttää tietoa siitä, mitkä menot kohdistuvat suoraan ja epäsuoraan tietyn väestöryhmän käyttämiin palveluihin tai vastaanottamiin tulonsiirtoihin. Pyrkimyksenä on organisaatioriippumaton rakenne talouden ja toiminnan ohjauksessa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus: Lapsia koskeva ihmisoikeussopimus, joka ollut Suomessa voimassa lain tasoisena vuodesta 1991. Velvoittaa valtioita (sekä valtion sisäisiä toimijoita kuten kuntia ja kaupungeja) aktiivisesti edistämään lasten oikeuksien toteutumista ja suojelemaan oikeuksien loukkaamattomuutta. (Unicef 2019.)

Liitteet

Liite 1.

- Linkki valtion lapsibudjetoinnin momenttikohtaiseen laskentaan:
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0>

Liite 2.

Taulukko 1a. Sote-tietopakettien ja JHS-200 suosituksen mukaiset palveluluokitukset. Esimerkki lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveystalvueluista eri palveluluokitteluissa.

Sote-tietopaketit (palveluryhmätaso)	JHS 200
Lasten ja nuorten asiakas- ja palveluohjaus	Lapsiperheiden sosiaalityö ja -ohjaus
Perheoikeudelliset palvelut	Perheoikeudelliset palvelut
Lapsiperheiden vertaistuki, tukisuhdetoiminta	Lapsiperheiden sosiaalityö ja -ohjaus
Lapsiperheiden tuki lomaviettoon	
-	Erittelemättömät lapsiperheiden palvelut
Lapsiperheiden sosiaalityö ja -ohjaus	Lapsiperheiden sosiaalityö ja -ohjaus
Syrjäytymisvaarassa olevan nuoren palvelut	
Nuorisoasemien tuottamat palvelut	
Lapsiperheiden kotipalvelut ja perhetyö (Varhaisen tuen sosiaalipalvelut)	Lapsiperheiden kotipalvelu ja perhetyö
Äitiys- ja lastenneuvolapalvelu	Äitiys- ja lastenneuvolapalvelut
Perhesuunnittelu	
Kouluterveydenhuollon palvelut	Kouluterveydenhuollon palvelut
Lapsiperheiden omaishoidon tuki	Vammaisten asumisen muu tuki ja palvelut kuin ympärivuorokautisen avun ja tuen sisältävät asumispalvelut
Opiskeluterveydenhuolto	Opiskeluterveydenhuollon palvelut
YTHS	
Oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologipalvelut	Oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologipalvelut
Kasvatus- ja perheneuvonta	Kasvatus- ja perheneuvonta
-	Erittelemätön lastensuojelun sijaishuolto
Pitkäaikaiset sijoitukset perhehoitona	Lastensuojelun perhehoito
Avohoidon tukitoimena tehdyt perhehoidon sijoitukset	
Lastensuojelun avohuolto	Lastensuojelun avohuolto
Lastensuojelun jälkihuolto	
Lastensuojelun ammatillinen perhehoito	Lastensuojelun ammatillinen perhehoito
Lastensuojelun perustason laitoshoido	Lastensuojelun laitospalvelu
Lastensuojelun erityistason laitoshoido	
Lastensuojelun vaativan tason laitoshoido	
Turvakotipalvelu	Ensi- ja turvakotipalvelu
Ensikotipalvelu	

Liite 3.

- Linkki lapsibudjetoinnin kuntatalouden analyysissa käytettyyn palveluluokitteluun suhteessa JHS 200 luokitteluun
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-924-0>

Liite 4.

Selvityksen tukena toimineen asiantuntijaraadin jäsenet

Jussi Ahokas, pääekonomisti, Soste Ry

Ira Custodio, erityisasiantuntija Lastensuojelun Keskusliitto

Suvi Helanen, Lape-muutosagentti, Pohjois-Pohjanmaan liitto

Kati Honkanen Itä-Suomen yliopisto

Esa Iivonen, johtava asiantuntija, Mannerheimin lastensuojeluliitto

Suvi Nuutinen, kehittämis- ja laatujohtaja, Oulu

Pirjo Hepo-Oja, hyvinvointijohtaja, Heinola

Markku Rimpelä, strategiajohtaja, Hämeenlinna.

Asiantuntijaraati ja selvityksen tekijät kokoontuivat selvityksen aikana kolme kertaa.

Liite 5.

Selvityksessä haastatellut asiantuntijat

Valtiovarainministeriö

Outi Luoma-Aho, budjettineuvos
Tanja Rantanen, finanssineuvos
Sami Yläoutinen, osastopäällikkö
Maria-Kaisa Aula, valtiosihteeri

Sosiaali- ja terveysministeriö

Mikko Staff, talousjohtaja
Päivi M. Hämäläinen, johtava asiantuntija
Susanna Grimm-Vikman, neuvotteleva virkamies

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Jari Rajanen, johtaja
Pasi Rentola, talouspäällikkö
Timo Ertola, neuvotteleva virkamies

Valtioneuvoston kanslia

Seppo Määttä, osastopäällikkö

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Anna-Liisa Pasanen, johtaja
Taina Rintala, tuloksellisuustarkastusneuvos

Sote-Digi Oy

Elina Välikangas, kehityspäällikkö

Suomen Unicef

Sanna Koskinen, erityisasiantuntija

Ikaalinen

Timo Tallila, perusturvajohtaja
Tapio Ala-Rautalahti, sivistysjohtaja
Mari Takkinen, varhaiskasvatuksen päällikkö

Kemi

Liisa Niiranen, sosiaali- ja terveystoimenjohtaja
Arto Alajärvi, sosiaalityön johtaja
Anu Kosonen, koulutoimen johtaja
Kaisa Rauvala, päivähoidon johtaja

Raahe

Elina Kattilakoski, hallintosuunnittelija
Ritva Mattila, rehtori
Karita Pesonen, suunnittelija
Elisa Roimaa, tulosityksiköjohtaja
Kati Haarala, varhaiskasvatuspäällikkö
Hannu Kallunki, kuntayhtymän johtaja

Heinola

Pirjo Hepo-oja, Hyvinvointijohtaja

Hämeenlinna

Markku Rimpelä, Strategiajohtaja

Oulu

Sirkka-Liisa Olli, kehitysjohtaja
Suvi Nuutinen, kehittämis- ja laatupäällikkö

Pohjois-Pohjanmaan liitto

Suvi Helanen, LAPE-muutosagentti

Kansainväliset asiantuntijat

Catrina Williams, toiminnan johtaja, Children of Wales
Cath Larkins, professori, Lancashiren yliopisto
Ilja Tanev, Unicef
Jennifer Asman, Unicef
Matthew Cummins, Unicef

Lähteet

- Ahokas, J. & Honkanen, K. (2018). Lapsibudjetointia kehittämässä. Esimerkkejä lapsilähtöisen budjetoinnin toteuttamisesta.
- Alila, K. (2011). Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia. Lapsiasia-valtuutetun toimiston julkaisuja 2011:7. [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/lapsivai-
kutusten_arviointi.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/lapsivai-
kutusten_arviointi.pdf), luettu 11.2.2020.
- Cummins, M. (2016). Child-focused Public Expenditure Measurement: A Compendium of Country Initiatives. Unicef 2016. Child-focused Public Expenditure Measurement: A Compendium of Country Initiatives.
- Custodio, I. (2016). Lapsivaikutusten arviointi – hyvistä aikeista toiminnaksi. Nuorisotutkimus 34 (2016):1.
- European Commission. (2017). Youth Policies in Norway 2017. <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/sites/youthwiki/files/gdlnorway.pdf>, luettu 22.3.2020.
- Gretschel, A. & Kiilakoski, T. (2012) Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 118.
- Hart, R.A. (1992). Children's participation. From Tokenism to Citizenship. Innocenti Essay no. 4, International Child Development Centre, Florence.
- Hart, R. A. (2008). Stepping back from "the ladder": Reflections on a model of participatory work with children. Teoksessa A. Reid, B. Bjuurn Jensen, J. Nikel & V. Simovska (toim.) Participation and Learning. Perspectives on Education and the Environment, Health and Sustainability. Dodrect: Springer.
- Hallituksen esitys. (2019). Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_29+2019.pdf, luettu 31.1.2020.
- Hallitusohjelma. (2019). Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23
- Heinämäki, L. & Kauppinen, T. (2010). Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä – Työväline kunnille lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen sekä palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80048/c1f41be0-cbc2-4955-9a78-bc0d91b459cf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, luettu 9.1.2020.
- Heinonen, O-P., Ikonen, A-K., Kaivosoja, M. & Reina, T. (2018). Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi - Selvitys lapsi- ja nuoriso- ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnoista muuttuvassa toimintaympäristössä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 8/2017. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hipp, T. & Palsanen, K. (2014). Lasten osallistumisen etiikka – Lapset ja nuoret palveluiden kehittäjinä. Helsinki : Lastensuojelun keskusliitto
- Iivonen, E. (2018). Lapsibudjetoinnin perustana lapsen oikeuksien sopimus. Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle. <https://www.mll.fi/kannanotot-ja-lausunnot/lapsibudjetoinnin-perustana-lapsen-oikeuksien-sopimus/>, luettu 30.12.19
- Isola, A-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtasi, S. & Keto-Tokoi, A. (2017). Mitä on osallisuus? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Työpaperi 33/2017. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinninlaitos..
- Itsenäisyyden juhluvuoden lasten säätiö. (2019). Kansainvälinen selvitys lapsistrategioista ja lapsivaikutusten arvioinnista. https://itla.fi/wp-content/uploads/sites/2/2019/10/Raportti_FI-NAL_22.10.2019.pdf, luettu 3.1.2020

- Junttila, N. (2016). Lasten ja nuorten yksinäisyys. Kirjassa J. Saari (toim.). Yksinäisten Suomi. Gaudeamus.
- Kankaanpää, E., Kouvonen, P. & Lempinen, L. (2016). Kuntien budjetointi lapsen oikeuksien näkökulmasta. Opas seurannan toteuttamiseksi. Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahaston säätiö.
- Klavus, J., Hastrup, A., Jarvala, T., Pusa, A-K. & Rissanen, P. (2019). Monialainen perhekeskus tuottaa kustannusvaikuttavia palveluja : Lapsiperhepalvelujen taloudellinen arviointi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.julkari.fi/handle/10024/138215>, luettu 20.1.20.
- Lapsiasiavaltuutettu. (2014). Esitys hallitusohjelmaan. Väestölähtöinen budjetointi ja vaikutusten arviointi Lasten ja nuorten palvelut Lapsiasianeuvottelukunnan lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä. http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/06/17122014_LapButyoryhman-esitys-hallitusohjelmaan.pdf
- Lapsiasiavaltuutettu. (2018). Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. K 5/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_5+2018.pdf
- Leskelä, R-L., Haavisto, I., Jääskeläinen, A., Helander, N., Sillanpää, V., Laasonen, V., Ranta, T. & Torkki, P. (2019). Tietojohtaminen ja sen kehittäminen: tietojohtamisen arviointimalli ja suosituksia maakuntavalmistelu pohjalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:42. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Linnosmaa, I., Väisänen, I. A., Siljander, E. & Mäkelä, J. (2012). Effectiveness and costs of preventive services for children and families. Teoksessa M. Kekkonen, M. Montonen & R. Viitala (toim.) Family centre in the Nordic countries – a meeting point for children and families, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2012.
- Mannerheimin lastensuojeluliitto (2018). Lapsibudjetoinnin perustana lapsen oikeuksien sopimus. Kannanotot ja lausunnot. Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle. <https://www.mll.fi/kannanotot-ja-lausunnot/lapsibudjetoinnin-perustana-lapsen-oikeuksien-sopimus/>, luettu 21.1.2020.
- Mannerheimin lastensuojeluliitto. (2019). Lapsivaikutusten arviointi kunnassa ja kuntayhtymässä. Mannerheimin Lastensuojeluliiton ohje lapsivaikutusten arviointiin 31.5.2019 <https://dzmdrwrnq2zx.cloudfront.net/prod/2019/06/10141551/Lapsivaikutusten-arviointi-kunnassa-ja-kuntayhtym%C3%A4ss%C3%A4-31.5.2019.pdf> luettu 10.1.2020.
- Nelimarkka, K. & Kauppinen, T. (2007). Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Oppaita 68. Helsinki: STAKES.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2011). Lasten ja nuorten osallistuminen päätöksentekoon Suomessa. Euroopan neuvoston politiikkatutkinta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:27.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2019). Lapsistrategia. <https://minedu.fi/lapsistrategia>, luettu 8.1.2020.
- Paananen, R., Ristikari, T., Merikukka, M., Rämö, A. & Gissler, M. (2012). Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa. raportti 55/2012. Helsinki: Terveiden ja Hyvinvoinninlaitos.
- Rantala, K., Alasuutari, N., Järvikangas, I. & Saarenpää, K. (2019). Tutkimuksia 5/2019. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Helsingin yliopisto.
- Rimpelä, M. & Rimpelä, M. (2015). Kuntakuvausten analyysia. Teoksessa Rimpelä, M. & Rimpelä, M. (toim) Säästöjä lapsiperheiden palveluremontilla. KAKS-Kunnallisanalyyttämässä säätiö.
- Rimpelä, M., Rimpelä, M. & Heinisuo, J. (2018). Onko strategioista tullut tragedioita? Lapsiperheet ja lapset kuntien strategiatyössä. poisto, teksti kahteen kertaan. Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiö.
- Ristolainen, H., Varjonen, S. & Vuori, J. (2013). Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? Poliittikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2013. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Sipilä, J. & Österbacka, E. (2013). Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2013. Valtiovarainministeriö.

Sitra. (2018). Ilmiömainen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi. Työpaperi. <https://media.sitra.fi/2018/09/03163806/ilmiomainenjulkinenhalinto.pdf>, luettu 10.1.2020

Slant, Outi & Rantala, Kati. (2013) Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (1995). Selonteko Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa 1995. VNS 2/1995. <https://www.edilex.fi/mt/stvm19960003>, luettu 2.2.2020.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Sote-tietopaketti – raportointityökalu kunnille. <https://stm.fi/sote-tietopaketti>, luettu 19.2.2020.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta. (2018). Valiokunnan mietintö SvVM 28/2018 vp – K 5/2010 vp.

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. (2019a). Kunnan hyvinvointikertomus. <https://thl.fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus>, luettu 8.1.2020.

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. (2019b). Kouluterveyskysely. <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely>, luettu 9.1.2020

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. (2019c). Finlapset -kyselytutkimus. <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/lasten-terveys-hyvinvointi-ja-palvelut-lth-tutkimus>, luettu 9.1.2020.

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. (2020). Hyvinvointikertomusten minimitietosisältö. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/tiedon-hyodyntaminen/hyvinvointikertomusten-minimitietosisalto>, luettu 8.1.2020.

Tulevaisuusvaliokunta. (2018). Valiokunnan lausunto TuVL 4/2018 vp – HE 123/2018 vp.

Tulevaisuusvaliokunta. (2018). Valiokunnan lausunto TuVL 1/2018 vp – VNS 1/2018 vp.

Tulevaisuusvaliokunta. (2017). Valiokunnan lausunto TuVL 6/2017 vp – HE 106/2017 vp.

Tulevaisuusvaliokunta. (2017). Valiokunnan lausunto TuVL 1/2017 vp – VNS 7/2016 vp.

Ulkoministeriö. (2011). Lapsen oikeuksien komitean 57. istunto. Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamien raporttien käsittely. <https://um.fi/documents/35732/0/P%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4tsuomeksi.pdf/783448d4-6e3f-d7c2-36ee-4b89978a795e?t=1553604441852>, luettu 14.2.2020

Unicef. (2015). Ohjeita ja näkökulmia lapsivaikutusten ennakkoarviointiin kunnan päätöksen teossa. Suomen Unicef Ry.

Unicef. (2018). Measuring budgetary investment in children. Proposed methodology and initial results in Spain. Working document. The Spanish Committee for Unicef.

Unicef. (2020). <https://www.unicef.org/esa/reports/budget-briefs>, luettu 22.3.2020.

Valtiovarainvaliokunta. (2018). Valiokunnan lausunto VaVL 6/2018 vp – K 5/2018 vp.

Valtioneuvosto (2019). Lapsen aika. Kohti kansallista lapsistrategiaa 2040. Valtioneuvoston julkaisu 2019:4. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö.

Valtionalouden tarkastusvirasto. (2017). Lasten mielenterveysongelmien ehkäisy ja hyvinvoinnin tukeminen kouluterveydenhuollossa. Valtionalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2017. Helsinki: Valtionalouden tarkastusvirasto.

Valtiovarainministeriö. (2015). Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota. Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2015.

Valtiovarainministeriö. (2019). Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 2019:9.

Valtiovarainministeriö. (2020a). Valtiontalousarvioesitykset. budjetti.vm.fi

Valtiovarainministeriö. (2020b). Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 2020:13. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y., luettu 24.2.2020.

Välijärvi, J. (toim.) (2019). Edellytykset kasvuun, oppimiseen ja osallisuuteen kaikille. Tutkijoiden havaintoja ja suosituksia lasten ja nuorten monipuolisen kehityksen, terveyden ja vaikuttamisen mahdollisuuksien edistämiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:7. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö.

Welsh Government. (2009). Welsh Assembly Government. Written Evidence on Children's Budgeting. Children & Young People Committee. https://www.assembly.wales/NAfW%20Documents/cyp_3__child_budgeting_submission_from_welsh_assembly_government__e-2.pdf%20-%2005022009/cyp_3__child_budgeting_submission_from_welsh_assembly_government__e-2-English.pdf, luettu 17.1 2020.

Welsh Government. (2012). Participatory budgeting Toolkit. Participatory budgeting Toolkit.

Welsh Government. (2015). Programme for Children and Young People. 2015 <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2019-06/seven-core-aims-for-children-and-young-people.pdf>

YK. (2016). Convention on the Rights of the Child. General comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4).

TIETOKAYTTOON.FI

